Ciudadanía multicultural



Will Kymlicka

«El argumento de este libro, así como su atenta consideración de prácticamente todas las cuestiones relativas a la compleja noción de ulticulturalidad, lo convierten en una lectura indispensable para todos aquellos que ya estén hartos de análisis simplistas respecto al tema.»

MITCHELL COHEN, *Times Literary Supplement*

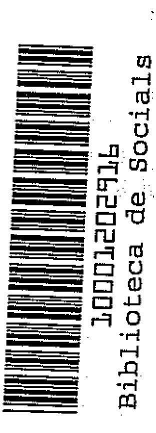
› resulta en absoluto extraño... que teóricos políticos canadienses como Will nlicka y Charles Taylor estén destacando en problemas de cultura, identidad y derechos colectivos. Y *Ciudadanía multicultural*, de Kymlicka, es una poderosa confirmación de todo ello.»

STEPHEN HOWE, *New Statesman & Society*

:El reconocimiento de los derechos de las minorías conlleva unos riesgos obvios. Los nazis -y también los defensores de l ... *artheid*- hicieron uso y abuso del lenguaje de lo: ...

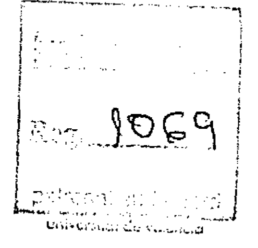
Dicho lenguaje lo han empleado también por ... lamentalistas intolerantes y beligerantes para ju ... os ›blos que no pertenecen a su grupo, así como p ... s :ntro del grupo propio. De ahí que una teoría lib ... inorías deba explicar cómo coexisten los derec ... derechos humanos, y también cómo los derec ... mitados por los principios de la libertad indivi ... social. Tal explicación constituye justamente e ...

De la "Introducción"




ISBN 84-493-0284-6

Ciudadanía multicultural



PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Últimos títulos publicados:

34. G. Bosetti (comp.), *Izquierda punto cero*
35. C. Lasch, *La rebelión de las élites*
36. J.-P. Fitoussi, *El debate prohibido*
37. R. L. Heilbroner, *Visiones del futuro*
38. L. V. Gerstner, Jr. y otros, *Reinventando la educación*
39. B. Barry, *La justicia como imparcialidad*
40. N. Bobbio, *La duda y la elección*
41. W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*
42. J. Rifkin, *El fin del trabajo*
43. C. Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*
44. M. H. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*
45. P. Van Parijs, *Libertad real para todos*
46. P. Kelly, *Por un futuro alternativo*
47. P.-O. Costa, J. M. Pérez Tornero y F. Tropea, *Tribus urbanas*
48. M. Randle, *Resistencia civil*
49. A. Dobson, *Pensamiento político verde*
50. A. Margalit, *La sociedad decente*
51. D. Held, *La democracia y el orden global*
52. A. Giddens, *Política, sociología y teoría social*
53. D. Miller, *Sobre la nacionalidad*
54. S. Amin, *El capitalismo en la era de la globalización*
55. R. A. Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*
56. D. Osborne y P. Plastrik, *La reducción de la burocracia*
57. R. Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*
58. U. Beck, *¿Qué es la globalización?*
59. R. Heilbroner y W. Milberg, *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*
60. P. Kottler y otros, *El marketing de las naciones*
61. R. Jáuregui y otros, *El tiempo que vivimos y el reparto del trabajo*
62. A. Gorz, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*
63. Z. Brzezinski, *El gran tablero mundial*
64. M. Walzer, *Tratado sobre la tolerancia*
65. F. Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo*
66. A. Etzioni, *La nueva regla de oro*
67. M. C. Nussbaum, *Los límites del patriotismo*
68. P. Pettit, *Republicanismo*
69. C. Mouffe, *El retorno de lo político*
70. D. Zolo, *Cosmópolis*
71. A. Touraine, *¿Cómo salir del liberalismo?*
72. S. Strange, *Dinero loco*
73. R. Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*
74. J. Gray, *Falso amanecer*
75. F. Reinares y P. Waldman, *Sociedades en guerra civil*
76. N. García Canchini, *La globalización imaginada*
77. B. R. Barber, *Un lugar para todos*
78. O. Lafontaine, *El corazón late a la izquierda*
79. U. Beck, *Un nuevo mundo feliz*
80. A. Calsamiglia, *Cuestiones de lealtad*
81. H. Béjar, *El corazón de la república*
82. J.-M. Guéhenno, *El porvenir de la libertad*
83. J. Rifkin, *La era del acceso*

Will Kymlicka

Ciudadanía multicultural

Una teoría liberal de los derechos de las minorías

Título original: *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights*
Publicado en inglés por Clarendon Press, Oxford

Traducción de Carme Castells Auleda

Cubierta de Víctor Viano

ISBN: 84-493-0284-6
Depósito legal: B-39.712/2000

Impreso en Gràfiques 92, S.A.,
Avda. Can Sucarrats, 91 - 08191 Rubí (Barcelona)

Impreso en España - Printed in Spain

SUMARIO

Agradecimientos 9

1. Introducción 13
   1. Los temas 13
   2. Estructura del libro 19

2. Las políticas del multiculturalismo 25
   1. Estados multinacionales y Estados poliétnicos 26
   2. Tres formas de derechos diferenciados en función del grupo 46

3. Derechos individuales y derechos colectivos 57
   1. Restricciones internas y protecciones externas 58
   2. La ambigüedad de los «derechos colectivos» 71

4. Repensando la tradición liberal 77
   1. La historia de las perspectivas liberales sobre las minorías nacionales 78
   2. El fracaso de los tratados de las minorías 87
   3. La desegregación racial en los Estados Unidos 89
   4. La polietnicidad y el renacimiento étnico estadounidense .. 91
   5. Los derechos de las minorías en la tradición socialista 102

5. Libertad y cultura 111
   1. La definición de las culturas 112
   2. Liberalismo y libertad individual 117
   3. Las culturas societales como contexto de elección 120
   4. El valor de la pertenencia cultural 122
   5. Casos difíciles 134
   6. Individualizar culturas 144
   7. Conclusión 149

6. La justicia y los derechos de las minorías 151
   1. El argumento de la igualdad 152
   2. El papel de los pactos o acuerdos históricos 164

3. El valor de la diversidad cultural 170
4. La analogía con los Estados 174
5. Conclusión 176

7. Asegurar la voz de las minorías 183
1. ¿Qué hay de nuevo en la representación de grupo? 187
2. ¿Por qué la representación de grupo? 192
3. Valoración de la representación de grupo 200
4. Conclusión 207

8. La tolerancia y sus límites 211
1. Liberalismo y tolerancia 215
2. ¿Es sectario el liberalismo? 218
3. Cómo acomodar a las minorías no liberales 226
4. Conclusión 235

9. Los vínculos que unen 239
1. La importancia de la ciudadanía 240
2. Polietnicidad e inclusión 242
3. Autogobierno y separatismo 248
4. Las bases de la unidad social en un Estado multinacional .. 255
5. Conclusión 262

10. Conclusión 265

Bibliografía 269
Índice analítico 291

AGRADECIMIENTOS

Mi principal deuda es, como siempre, con Susan Donaldson. Prácticamente todo lo que escribo lo lee en primer lugar Sue; además, todas las ideas contenidas en este libro han sido conformadas a partir de nuestras discusiones. Cuando Novalis dijo: «ciertamente cualquier convicción gana infinitamente a partir del momento en que otra alma cree en ella», bien podría haber estado hablando de mi confianza en las opiniones y consejos de Sue.

Durante los últimos años, época en que el presente libro ha ido tomando forma, he ido alternando empleos académicos y gubernamentales, ocupaciones de las que disfruto en pequeñas dosis. Mi capacidad para mantener este estilo de vida peripatético ha dependido del apoyo de una amplia gama de personas e instituciones, incluyendo Peter Heap y Leslie Seidle en el Institute for Research on Public Policy, Greg Gauld en el centro canadiense Multiculturalism and Citizenship, Barry Hoffmaster en la Royal Commission on New Reproductive Technologies, John Leyden en la Universidad de Carleton, y Hilliard Aronovitch en la Universidad de Ottawa. Debo agradecerles a todos ellos el interesante trabajo que me han proporcionado, así como el haberme descargado del tipo de trabajo que quería evitar. Quisiera también agradecer la financiación que me ha proporcionado el Social Sciences and Humanities Research Council de Canadá.

Mi vinculación a la Universidad de Ottawa ha sido flexible, pero no por ello menos exigente. Como universidad bilingüe con el mandato de servir a las comunidades canadienses anglófona y francófona, constituye un lugar idóneo para investigar sobre los derechos de las minorías. Quisiera agradecer a Wayne Norman y Donald Lenihan, mis colegas en el departamento de filosofía, las muchas horas de discusión sobre esos temas. Tengo una deuda especial con Wayne, que ha comentado la totalidad del libro. El capítulo noveno se basa en diversas trabajos que realizamos conjuntamente. También he aprendido mucho de mis alumnos en un seminario que impartí en la universidad en la primavera de 1994, en el que ellos se encargaron de señalar con buen humor numerosos problemas presentes en un borrador previo del libro.

También quisiera agradecer a Brian Anderson, Lisa Charlebois y Patricia Ivan su excelente ayuda en la investigación; a Beverley Slopen, Dominic Byatt y Tim Barton su aportación para facilitar el proceso de publi-

cación. Debo agradecer también a numerosos, muchos, amigos y colegas sus comentarios, discusiones y aportaciones escritas, incluyendo a Roberto Alejandro, Michael Asch, Judith Baker, Daniel Bell, Allen Buchanan, Alan Cairns, Joseph Carens, G. A. Cohen, Raphael Cohen-Almagor, David Dyzenhaus, Avigail Eisenberg, Leslie Green, Amy Gutmann, Moshe Halbertal, Robert Howse, Tom Hurka, Jane Jenson, Dave Knott, Chandran Kukathas, Guy Laforest, Brian Langille, Jacob Levy, Dominique Leydet, Michael McDonald, Stephen Macedo, Patrick Macklem, Colin Macleod, Andrew Mason, David Miller, Tariq Modood, Margaret Moore, Glyn Morgan, James Nickel, Susan Moller Okin, Michael Oliver, Tom Palmer, Bhikhu Parekh, Filimon Peonidis, Anne Phillips, Robert Post, Kurt Priensberg, Maurice Rickard, Arthur Ripstein, John Russell, Alan Ryan, Sibyl Schwarzenbach, Michael Seymour, Michael Smith, Andrew Stark, John Tomasi, Mark Tunick, Mary Ellen Turpel, Jeremy Waldron, Peter G. White, Melissa Williams e Iris Marion Young.

Quisiera también manifestar mi especial gratitud con mis padres. Siempre han apoyado mi trabajo y han manifestado particular interés en este proyecto, que afecta muy de cerca sus propias vidas.

Finalmente, debo expresar mi agradecimiento a Codie y Luke. Como a muchos perros, les desconcierta, y a veces les exaspera, la cantidad de tiempo que los humanos gastan absortos en el mundo del papel impreso. Pese a ello, me hicieron compañía durante largas noches, cosa que les agradezco.

Numerosas argumentaciones presentes en el libro proceden de una serie de artículos y trabajos que he escrito en los últimos años, aunque casi todas ellas se han reescrito de forma casi total: «Three Forms of Group-Differentiated Citizenship in Canada», en Seyla Benhabib (compiladora), *Democracy and Difference: Changing Boundaries of the Political* (Princeton University Press, en prensa), capítulo 2; «Individual and Community Rights», en Judith Baker (compiladora), *Group Rights* (University of Toronto Press, 1994), capítulo 3; «Liberalism and the Politicization of Ethnicity», *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. IV, n. 2, 1991, capítulo 4; «Dworkin of Freedom and Culture», en J. Burley (compilador), *Reading Dworkin* (Basil Blackwell, en prensa), capítulo 5; «Group Representation in Canadian Politics», en L. Seidle (compilador), *Equity and Community: The Charter, Interest Advocacy and Representation* (Institute for Research and Public Policy, 1993), capítulo 7; «Two Models of Pluralism and Tolerance», *Analyse und Kritik*, vol. XIV, n. 1, 1992, así como «The Rights of Minority Cultures: Reply to Kukathas», *Political Theory*, vol. XX, n. 1, 1992, ambos en el capítulo 8; *Recent Work in Citizenship Theory* (Departamento de Multiculturalismo y Ciudadanía, Gobierno del Canadá, 1992), y «Return of the Citizen», en *Ethics*, vol. 104, n. 2, 1994 (en colaboración con W. J. Norman), capítulo 9.

Una nota sobre la ilustración de cubierta

La ilustración de la portada es un cuadro titulado «El reino pacífico», de Edward Hicks, pintado alrededor de 1834. Ilustra la firma de un tratado de 1682 entre un grupo de cuáqueros y tres tribus indias locales: los leni lenape, los susquehannock y los shawnee, en el que se acordaba la fundación de una comunidad cuáquera en Pennsylvania. (Los cuáqueros fueron uno de los escasos grupos que respetaron los compromisos adquiridos en sus tratados.) Hicks, cuáquero ferviente, consideraba que este tratado era el inicio del «reino pacífico» que profetizó Isaías: un reino en el que el amor reemplazará la hostilidad y la competencia entre los humanos y en el mundo natural (donde «el león reposará con el cordero»).

He elegido esta pintura porque retrata y conmemora una forma de multiculturalismo que solemos ignorar. La mayoría de las discusiones acerca del «multiculturalismo», al menos en Norteamérica, se centran en el caso de los inmigrantes y en la acomodación de sus diferencias étnicas y raciales en el seno de la sociedad predominante. Sin embargo, no se ha prestado mucha atención a la situación de los pueblos indígenas y de otras «minorías nacionales» cuya tierra natal ha sido incorporada a las fronteras de un Estado mayor, mediante la conquista, la colonización o la federación. Los tratados son un procedimiento común para regular la interacción entre los grupos dominantes y las minorías nacionales. Reflejan la idea de que las dos naciones de un Estado multinacional se tratan mutuamente como iguales, y respetan el derecho de cada una de ellas a hablar y a gobernarse por sí mismas. Muchas personas consideran que estos tratados son anticuados o irrelevantes y, por lo general, la mayoría los han ignorado o violado siempre que han visto en ellos un obstáculo. Sin embargo, creo que vale la pena estudiar y conmemorar el ideal en que se basan, ya que, en realidad, puede ser vital para crear un reino más pacífico en el mundo moderno.

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN

1. LOS TEMAS

En la actualidad la mayoría de países son culturalmente diversos. Según estimaciones recientes, los 184 Estados independientes del mundo contienen más de 600 grupos de lenguas vivas y 5.000 grupos étnicos. Son bien escasos los países cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o pertenecen al mismo grupo étnico-nacional.[1]

Esta diversidad plantea una serie de cuestiones importantes y potencialmente divisivas. Así, minorías y mayorías se enfrentan cada vez más respecto de temas como los derechos lingüísticos, la autonomía regional, la representación política, el currículum educativo, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, e incluso acerca de símbolos nacionales, como la elección del himno nacional y las festividades oficiales. Encontrar respuestas moralmente defendibles y políticamente viables a dichas cuestiones constituye el principal desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad. En Europa Oriental y en el Tercer Mundo, las tentativas de establecer instituciones democráticas liberales se ven socavadas por conflictos nacionales violentos. En Occidente, las tornadizas disputas sobre los derechos de los inmigrantes, los pueblos autóctonos y otras minorías culturales están cuestionando muchos de los supuestos que han gobernado la vida política durante décadas. Desde el final de la guerra fría, los conflictos etnoculturales se han convertido en la fuente más común de violencia política en el mundo, sin que se vislumbren síntomas de que la situación vaya a cambiar.[2]

Este libro esboza un nuevo enfoque sobre estos problemas, a sabiendas de que no existen respuestas simples o fórmulas mágicas para resolver todas estas cuestiones. Algunos conflictos son insolubles, aun cuando los contendientes estén motivados por un sentido de equidad y tolerancia, del que

1. Acerca de estas estimaciones (y su imprecisión), véase Laczko, 1994; Gurr, 1993; Nielsson, 1985. Suelen darse como ejemplos de países que son más o menos culturalmente homogéneos Islandia y las dos Coreas.

2. Para estudios sobre los derechos de las minorías en todo el mundo, véase Sigler, 1983; Gurr, 1993; Van Dyke, 1977; Capotorti, 1979; Hannum, 1990.

muchas veces carecen. Por otro lado, cada disputa posee una historia y unas circunstancias únicas e intransferibles que deben considerarse a la hora de idear una solución justa y viable. De ahí que mi objetivo consista en retroceder para presentar una visión más general del panorama, identificar algunos conceptos y principios clave a tomar en consideración y, finalmente, clarificar los fundamentos básicos de un enfoque liberal del problema de los derechos de las minorías.

Sorprendentemente, la tradición política occidental se ha ocupado muy poco de estas cuestiones. La mayor parte de las comunidades políticas organizadas de la historia han sido multiétnicas, un testamento de la ubicuidad de las conquistas y del comercio a larga distancia en los asuntos humanos. Sin embargo, la mayoría de los especialistas en teoría política han utilizado un modelo idealizado de *polis* en la que los conciudadanos comparten unos ancestros, un lenguaje y una cultura comunes. Aun cuando los propios especialistas vivieron en imperios plurilingües que gobernaban numerosos grupos étnicos y lingüísticos, escribieron a menudo como si las ciudades-Estado culturalmente homogéneas de la antigua Grecia proporcionasen el modelo esencial o estándar de una comunidad política.[3]

Para alcanzar este ideal de una sociedad y organización política homogénea,[*] los gobiernos, a lo largo de la historia, han seguido diversas políticas con respecto a las minorías culturales. Algunas minorías fueron físicamente eliminadas, ya fuese mediante expulsiones masivas (lo que hoy se denomina «limpieza étnica») o bien mediante el genocidio. Otras minorías fueron asimiladas de forma coercitiva, forzándolas a adoptar el lenguaje, la religión y las costumbres de la mayoría. En otros casos, las minorías fueron tratadas como extranjeros residentes, sometidas a segregación física y discriminación económica, así como a privación de derechos políticos.

A lo largo de la historia se han realizado diversos intentos de proteger las minorías culturales y de regular los conflictos potenciales entre las culturas mayoritarias y las minoritarias. Por ejemplo, a principios del siglo XX, tratados bilaterales regularon el tratamiento de los conciudadanos nacionales en otro país. Así, Alemania accedió a conceder determinados derechos y privilegios a los ciudadanos de etnia polaca que habitaban dentro de sus

3. Sobre el supuesto de homogeneidad cultural en el pensamiento político occidental, véase McRae, 1979; Van Dyke, 1977; Walzer, 1982, págs. 1-3; McNeill, 1986, pág. 23. Sobre la realidad de la heterogeneidad cultural en la historia y sus causas, véase McNeill, 1986. Acerca de la creciente magnitud de esta diversidad, véase Castles y Miller, 1993, pág. 8.

* El autor usa la expresión *polity*, que puede traducirse por forma de gobierno, de administración de los asuntos colectivos, o, como en este caso, por sociedad y organización política. (N. de la t.)

fronteras y Polonia, a su vez, proporcionó derechos recíprocos a los ciudadanos de etnia alemana residentes en Polonia. Este sistema de tratados se extendió, adoptando obviamente un tratamiento multilateral, con el advenimiento de la Sociedad de las Naciones.

No obstante, dichos tratados resultaban inadecuados por una razón muy clara: sólo se concedía la protección contra la discriminación y la opresión a una minoría en el caso de que un cercano «Estado afín» se interesase por ella. Por otro lado, dichos tratados resultaron ser desestabilizadores, habida cuenta de que tales Estados afines, de existir, a menudo emplearon las disposiciones del tratado como pretexto para invadir o intervenir en naciones más débiles. Así, la Alemania nazi justificó su invasión de Polonia y Checoslovaquia alegando que dichos países violaban el tratado acerca de los derechos de los ciudadanos de etnia germana residentes en sus respectivos territorios.

Tras la segunda guerra mundial, era obvio que la cuestión de los derechos de las minorías debía abordarse de forma diferente. Muchos liberales creían que el nuevo énfasis en los «derechos humanos» resolvería los conflictos de las minorías. Dicho de otra forma, más que proteger directamente a los grupos vulnerables mediante derechos especiales para los miembros de grupos concretos y explicitados, las minorías culturales se protegerían indirectamente garantizando los derechos civiles y políticos básicos a todos los individuos, con independencia de su filiación o grupo de pertenencia. Los derechos humanos básicos —como la libertad de expresión, asociación y conciencia—, si bien se atribuyen a los individuos, se caracterizan por ejercerse en comunidad con otros individuos; de ahí que pueda afirmarse que protegen la vida del grupo. Los liberales dieron por supuesto que, allá donde se protegieran dichos derechos individuales, no era necesario atribuir derechos adicionales a los miembros de minorías étnicas o nacionales específicas:

> la tendencia general de los movimientos de la posguerra en pro de los derechos humanos ha consistido en subsumir el problema de las minorías nacionales bajo el problema más genérico de asegurar los derechos individuales básicos a todos los seres humanos, sin aludir a la pertenencia a grupos étnicos. La premisa principal ha sido creer que los miembros de las minorías nacionales no necesitan (y por tanto no tienen derecho a, o bien no se les pueden conceder) derechos específicos. La doctrina de los derechos humanos se presentó como sustituto del concepto de los derechos de las minorías, lo que conlleva la profunda implicación de que las minorías cuyos miembros disfrutan de igualdad de tratamiento individual no pueden exigir, legítimamente, facilidades para el mantenimiento de su particularismo étnico (Claude, 1955, pág. 211).

Guiadas por esta filosofía, las Naciones Unidas eliminaron toda referencia a los derechos de las minorías étnicas y nacionales en su Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La sustitución de los derechos específicos de grupos minoritarios por unos derechos universales fue aceptada por muchos liberales, en parte porque parecía una extensión natural de la vía mediante la que se protegían los derechos de las minorías religiosas. Como se recordará, en el siglo XVI los Estados europeos estaban inmersos en el conflicto entre católicos y protestantes acerca de qué religión debía gobernar sus países. Finalmente estos conflictos se resolvieron no mediante la concesión de derechos especiales a minorías religiosas concretas, sino mediante la separación de la Iglesia y el Estado y el refuerzo de la libertad religiosa de cada individuo. Por tanto, las minorías religiosas gozan de una protección indirecta, ya que se les garantiza la libertad individual de culto, de manera que la gente se puede asociar libremente con otros correligionarios, sin temor a la discriminación o a la desaprobación del Estado.

Muchos liberales de posguerra han considerado que la tolerancia religiosa basada en la separación de la Iglesia y el Estado proporciona un modelo para abordar las diferencias etnoculturales. Desde esta perspectiva, la identidad étnica, como la religión, es algo que la gente debería poder expresar libremente en su vida privada, pero que no concierne al Estado. El Estado no se opone a la libertad de las personas para expresar su filiación cultural concreta, pero no abona tales expresiones; más bien, adaptando la frase de Nathan Glazer, el Estado se comporta con «desatención benigna» (Glazer, 1972, pág. 25; 1983, pág. 124). Los miembros de grupos étnicos y nacionales están protegidos contra la discriminación y los prejuicios; tienen por tanto libertad para intentar mantener todos aquellos aspectos de su herencia o identidad étnica que deseen, siempre que ello no entre en contradicción con los derechos de los demás. No obstante, sus esfuerzos son puramente privados, por lo que no les corresponde a organismos públicos conceder identidades o discapacidades legales a la pertenencia cultural o a la identidad étnica. Esta separación del Estado y la etnicidad imposibilita cualquier reconocimiento legal o gubernamental de los grupos étnicos, así como cualquier uso de criterios étnicos en la distribución de derechos, recursos y deberes.[4]

Muchos liberales, especialmente desde posiciones de izquierda, han hecho una excepción en el caso de la ación positiva para los grupos raciales que se encuentran en una situación de desventaja. Pero, en cierto sentido, ésta es la excepción que confirma la regla. Generalmente, la acción positiva se defiende como una medida temporal que debe evolucionar necesaria

4. Acerca de las adhesiones liberales a esta postura, véase Glazer, 1975, pág. 220; 1978, pág. 98; 1983, pág. 124; Gordon, 1975, pág. 105; Porter, 1975, pág. 295; Van den Berghe, 1981*b*, pág. 347; Ajzenstat, 1984, págs. 251-252; Rorty, 1991, pág. 209; Kukathas, 1991, pág. 22; Edwards, 1985; Brotz, 1980, pág. 44.

y rápidamente hacia una sociedad «ciega en materia de color» o pertenencia étnica. Lo que se pretende es remediar años de discriminación y, por tanto, acercarse al tipo de sociedad que habría existido si hubiéramos observado la separación de Estado y etnicidad desde el principio. De ahí que la Convención sobre Discriminación Racial de las Naciones Unidas impulse programas de acción positiva sólo donde éstos poseen este carácter temporal y terapéutico. Lejos de abandonar el ideal de la separación del Estado y la etnicidad, la acción positiva es un método para intentar lograr dicho ideal.

Algunos liberales, especialmente entre posiciones de derecha, consideran contraproducente buscar una sociedad «ciega en materia de color» o de pertenencia étnica mediante políticas que «tengan en cuenta la raza». Tales liberales aducen que la acción positiva exacerba el problema que se supone debería resolver, habida cuenta que hace que la gente sea más consciente de las diferencias de grupo y tenga mayor resentimiento hacia los otros grupos. Esta disputa entre los liberales acerca de la necesidad de programas de acción positiva terapéutica es habitual en muchas democracias liberales.[5]

Pero lo que la mayoría de los liberales de la posguerra, tanto de derechas como de izquierdas, continúan rechazando es la idea de una diferenciación *permamente* en los derechos o estatus de los miembros de determinados grupos. Rechazan concretamente la afirmación según la cual los derechos específicos de grupo son necesarios para reconciliar diferencias culturales tradicionales más que para remediar discriminaciones históricas. Como veremos en los capítulos siguientes, los liberales de posguerra se han opuesto por doquier y de forma repetida a la idea de que debería concederse a los grupos étnicos o nacionales específicos una identidad política permanente o un estatus constitucional.[6]

Sin embargo, cada vez está más claro que los derechos de las minorías no pueden subsumirse bajo la categoría de derechos humanos. Las pautas y procedimientos tradicionales vinculados a los derechos humanos son simplemente incapaces de resolver importantes y controvertidas cuestiones relativas a las minorías culturales como las siguientes: ¿qué lenguas deberían aceptarse en los Parlamentos, burocracias y tribunales? ¿Se deberían dedicar fondos públicos para escolarizar en su lengua materna a todos los gru-

5. Sobre este debate, véase Rosenfeld, 1991; Sowell, 1990.

6. Para diversos ejemplos, véase Barsh y Henderson, 1980, págs. 241-248; 1982, págs. 69-70; Clinton, 1990; Gordon, 1975, 1978 y 1981; Glazer, 1975, pág. 220; Van Dyke, 1982, págs. 28-30; Svensson, 1979, págs. 430-433; Adam, 1979; Deganaar, 1987; Knopff, 1982, págs. 29-39; Laforest, 1991; Ajzenstat, 1988, cap. 8; F. Morton, 1985, págs. 73-83; Schwartz, 1986, cap. 1; Brotz, 1980, págs. 44-45; Asch, 1984, págs. 75-88 y 100-104; Weaver, 1985, págs. 141-142. Para más referencias y discusión, véase Kymlicka, 1989*a*, cap. 7; también Kymlicka, 1991.

pos étnicos o nacionales? ¿Se deberían trazar fronteras internas (distritos legislativos, provincias, Estados) tendentes a lograr que las minorías culturales formen una mayoría dentro de una región local? ¿Debería devolver poderes gubernamentales el nivel central a niveles locales o regionales controlados por minorías concretas, especialmente en temas culturalmente delicados como la inmigración, las comunicaciones y la educación? ¿Deberían distribuirse los organismos políticos de acuerdo con un principio de proporcionalidad nacional o étnica? ¿Se deberían conservar y proteger las zonas y lugares de origen tradicionales de los pueblos indígenas para su exclusivo beneficio, protegiéndolas de la usurpación de los colonos o de los explotadores de recursos? ¿Qué grado de integración cultural puede exigirse de los inmigrantes y los refugiados antes de que adquieran la ciudadanía?

El problema no es que las doctrinas tradicionales sobre los derechos humanos den una respuesta errónea a tales cuestiones, sino, más bien, que a menudo no dan ninguna. El derecho a la libertad de expresión no nos dice cuál es la política lingüística adecuada; el derecho a votar no nos dice cómo deben trazarse las fronteras políticas o cómo deberían distribuirse los poderes entre los distintos niveles de gobierno; el derecho a la movilidad y libre circulación nada nos dice sobre cómo debe ser una política adecuada de inmigración y nacionalización. Estas cuestiones se han dejado a los procedimientos habituales de toma de decisiones mayoritarias de cada Estado. Voy a sostener que el resultado de ello es que las minorías culturales son vulnerables a injusticias significativas a manos de la mayoría, así como el agravamiento del conflicto etnocultural.

Para resolver estas cuestiones de una manera equitativa debemos complementar los principios tradicionales de los derechos humanos con una teoría de los derechos de las minorías. La necesidad de dicha teoría ha quedado dolorosamente clara en Europa Oriental y en la antigua Unión Soviética. Las disputas sobre la autonomía local, el trazado de fronteras, los derechos lingüísticos y la política de nacionalización han sumido gran parte de la región en conflictos violentos. Hasta que no se resuelvan las cuestiones relativas a los derechos de las minorías hay pocas esperanzas de que se pueda restaurar la paz o de que se respeten los derechos humanos básicos.

Por tanto, no resulta sorprendente que los derechos de las minorías hayan recuperado una posición preponderante en las relaciones internacionales. Por ejemplo, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) adoptó en 1991 una Declaración sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y, posteriormente, estableció un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales en 1993. Las Naciones Unidas han estado debatiendo dos textos importantes: una Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas

(1993), y un borrador de una Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas (1988). El Consejo de Europa adoptó una declaración sobre los derechos de las lenguas minoritarias en 1992 (la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias). Podrían darse otros ejemplos.[7]

Sin embargo, estas declaraciones siguen siendo objeto de controversias. Algunas se adoptaron precipitadamente, para ayudar a evitar la escalada del conflicto en Europa Oriental. A resultas de ello, estas declaraciones son bastante vagas, y, a menudo, parecen estar motivadas más por la necesidad de apaciguar a las minorías beligerantes que por un sentido claro de lo que la justicia exige. Por consiguiente, ni la justificación subyacente a estos derechos ni sus límites están todavía clarificados.

Creo por tanto que resulta legítimo y, de hecho, ineludible, complementar los derechos humanos tradicionales con los derechos de las minorías. En un Estado multicultural, una teoría de la justicia omniabarcadora incluirá tanto derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo, como determinados derechos diferenciados de grupo, es decir, un «estatus especial» para las culturas minoritarias.

El reconocimiento de los derechos de las minorías conlleva unos riesgos obvios. Los nazis —y también los defensores de la segregación racial y el *apartheid*— hicieron uso y abuso del lenguaje de los derechos de las minorías. Dicho lenguaje lo han empleado también por doquier nacionalistas y fundamentalistas intolerantes y beligerantes para justificar la dominación de los pueblos que no pertenecen a su grupo, así como para reprimir a los disidentes dentro del grupo propio. De ahí que una teoría liberal de los derechos de las minorías deba explicar cómo coexisten los derechos de las minorías con los derechos humanos, y también cómo los derechos de las minorías están limitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social. Tal explicación constituye justamente el objetivo de este libro.

2. Estructura del libro

Decir que las sociedades modernas son crecientemente «multiculturales» es casi una trivialidad. Sin embargo, la vaguedad del término oculta a menudo importantes distinciones. La primera parte del segundo capítulo considerará diversas formas de pluralismo cultural. Concretamente, distinguiré entre Estados «multinacionales» (donde la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas que anteriormente poseían autogobierno y

7. Para un resumen de estos progresos, véase Lerner, 1991; Thornberry, 1991; Bloed, 1994; Hannum, 1993.

estaban concentradas territorialmente a un Estado mayor) y Estados «poliétnicos» (donde la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar). Exploraré también las diferencias entre «minorías nacionales» (en Estados multinacionales) y «grupos étnicos» (en Estados poliétnicos); me ocuparé después de la relación entre raza, etnia y nacionalidad.

El resto del capítulo segundo proporciona una tipología de los diferentes tipos de los derechos de las minorías que pueden exigir grupos étnicos y nacionales. Concretamente, distinguiré:

- derechos de autogobierno (la delegación de poderes a las minorías nacionales, a menudo a través de algún tipo de de federalismo);
- derechos poliétnicos (apoyo financiero y protección legal para determinadas prácticas asociadas con determinados grupos étnicos o religiosos); y
- derechos especiales de representación (escaños garantizados para grupos étnicos o nacionales en el seno de las instituciones centrales del Estado que los engloba).

Daré ejemplos de todos ellos en diversos países y exploraré algunas de las diferencias clave entre dichos países en términos de representación institucional y protección constitucional.

Estas tres formas de derechos diferenciados por grupos se suelen describir como «derechos colectivos». En el capítulo tercero exploraré la conexión entre derechos colectivos y derechos individuales. Muchos liberales creen que los derechos colectivos se contradicen intrínsecamente con los derechos individuales. Argumentaré que hay que distinguir entre dos significados de derechos «colectivos». Los derechos colectivos pueden referirse al derecho de un grupo a limitar la libertad de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de grupo o de la pureza cultural («restricciones internas»), o bien pueden aludir al derecho de un grupo a limitar el poder político y económico ejercido sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende la minoría no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría («protecciones externas»). Sostendré que estas protecciones no entran necesariamente en conflicto con la libertad individual. De hecho, el rasgo distintivo de una teoría *liberal* de los derechos de las minorías es precisamente que ésta acepta algunas protecciones externas para los grupos étnicos y las minorías nacionales, pero es muy escéptica ante las restricciones internas.

En el capítulo cuarto esbozo la relación histórica entre el liberalismo y los derechos de las minorías. Los liberales del siglo XIX, así como los del período de entreguerras, apoyaron de forma generalizada los derechos de las minorías. Las razones que explican el cambio en la teoría liberal tras la segunda guerra mundial son complicadas, de ahí que intente dar cuenta de

algunas de ellas. Parte de la explicación se basa en el declive del imperio británico y en el fracaso de la Sociedad de Naciones. Otro factor importante es la creciente influencia en todo el mundo de la concepción estadounidense de una Constitución ciega en materia de etnicidad. Argumentaré que esta concepción estadounidense fue configurada por factores únicos (como, por ejemplo, la segregración racial y la magnitud de la inmigración) que no son necesariamente aplicables a otros países. De hecho, sostendré que la creencia estadounidense en una Constitución ciega en materia de etnicidad no es ni siquiera válida para los Estados Unidos, puesto que ignora el estatus de los indios americanos, de los portorriqueños y otros pueblos.

En el capítulo quinto analizo el papel de la cultura en la teoría democrática liberal. Primero defenderé una determinada visión del liberalismo, basada en un compromiso con la libertad de elección y con (una forma de) la autonomía personal. A continuación explicaré por qué dicha visión liberal no sólo es consistente con el interés por la pertenencia cultural o étnica, sino que incluso exige tomar dicho dato en consideración. Argumentaré que la elección individual depende de la presencia de una cultura societal, definida por la lengua y la historia, así como que la mayoría de las personas se sienten fuertemente vinculadas con su propia cultura.

A partir de dicha concepción del liberalismo, exploraré en el capítulo sexto tres de los principales argumentos en favor de los derechos diferenciados en función del grupo para minorías nacionales y grupos. Concretamente, distinguiré entre los argumentos *basados en la igualdad*, cuyo objetivo es mostrar que las minorías tienen que hacer frente a ciertas desventajas injustas que pueden rectificarse mediante un derecho diferenciado en función del grupo; y diversas argumentaciones *basadas en la historia*, cuyo objetivo es mostrar que la minoría tiene cierto derecho histórico a un derecho diferenciado en función del grupo, fundamentado en una soberanía previa, en tratados o en algún otro acuerdo o precedente histórico. También abordaré las tesis que reivindican el valor intrínseco de la *diversidad cultural* y cómo esto se relaciona tanto con la igualdad como con las argumentaciones históricas.

El capítulo séptimo se centra en las cuestiones de representación política, especialmente en las propuestas para garantizar escaños en el cuerpo legislativo central para los miembros de determinados grupos étnicos o nacionales. Discutiré algunas de las dificultades prácticas y teóricas que plantean tales propuestas y consideraré formas alternativas de asegurar una voz a las minorías en la toma de decisiones políticas. También abordaré la tensión entre los derechos de autogobierno (que reclaman la delegación del poder del gobierno central a la comunidad minoritaria) y los derechos de representación (que exigen que se garantice la representación de las minorías en el gobierno central).

En el capítulo octavo discutiré cómo deberían responder los liberales a situaciones en las que las minorías exigen el derecho a restringir las libertades civiles y políticas básicas de sus propios miembros. He señalado ya que una teoría liberal de los derechos de la minoría no puede justificar tales «restricciones internas»; esto es, no puede aceptar la idea de que resulta moralmente legítimo para un grupo oprimir a sus miembros en nombre de la solidaridad grupal, la ortodoxia religiosa o la pureza cultural. Tal conducta conculca el compromiso liberal con la autonomía individual. Está claro que algunas minorías desean tales restricciones internas y no comparten el compromiso liberal con la autonomía. ¿Se sigue de ello que los Estados liberales deberían imponer las normas liberales sobre las minorías iliberales? Esto plantea complicadas cuestiones sobre el significado de la tolerancia y sus límites. De ahí que aborde la relación entre los valores de tolerancia y autonomía individual en la teoría liberal y subraye algunos de los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar la legitimidad de imponer valores liberales a minorías iliberales.

En el capítulo noveno me ocupo de la preocupación acerca de que los derechos diferenciados en función del grupo concedidos a culturas minoritarias inhibirán el desarrollo de una identidad compartida, necesaria para un orden social estable. A muchas personas les preocupa que la ciudadanía diferenciada en función del grupo fomente que los grupos se centren en sus diferencias y no en sus objetivos compartidos. Se supone que la ciudadanía tiene una función integradora, pero, ¿puede desempeñar tal función si la ciudadanía no es una identidad legal y política común? Argumentaré al respecto que los derechos de representación y los derechos poliétnicos son coherentes con la integración de los grupos minoritarios y que, de hecho, pueden ayudar a esta integración. El derecho al autogobierno, por otra parte, plantea una seria amenaza a la unidad social, puesto que propicia que la minoría nacional se considere a sí misma como un pueblo separado que posee derechos intrínsecos a contar con su propio gobierno. Sin embargo, negar el derecho al autogobierno también puede amenazar la unidad social, alentando la secesión. Creo que una de las tareas más urgentes a las que deben enfrentarse los liberales en la actualidad es la de identificar las bases de la unidad social en los Estados multinacionales.

En el capítulo final expongo, a modo de conclusión, algunas especulaciones acerca del futuro de la ciudadanía multicultural. Muchas personas, de todas las tendencias políticas, esperaron y dieron por supuesto que las identidades étnicas y nacionales serían una fase transitoria de la historia humana. Se suponía que las lealtades estrechas de miras se desvanecerían a medida que el mundo se integrase política y económicamente cada vez más. En realidad, la «globalización» ha propiciado en muchos casos que las minorías mantengan una identidad y una vida grupal distinta. La globali-

zación ha hecho que el mito de un Estado culturalmente homogéneo sea todavía más irreal y ha forzado a que la mayoría, dentro de cada Estado, sea más abierta al pluralismo y a la diversidad. En un mundo de libre comercio y comunicaciones globales, la naturaleza de las identidades étnicas y nacionales está experimentando un cambio, pero el reto del multiculturalismo sigue en pie.

Capítulo 2

LAS POLÍTICAS DEL MULTICULTURALISMO

Las sociedades modernas tienen que hacer frente cada vez más a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales, algo que a menudo se denomina el reto del «multiculturalismo». No obstante, el término «multiculturalismo» abarca formas muy diferentes de pluralismo cultural, cada una de las cuales plantea sus propios retos. Existen diversas formas mediante las cuales las minorías se incorporan a las comunidades políticas, desde la conquista y la colonización de sociedades que anteriormente gozaban de autogobierno hasta la inmigración voluntaria de individuos y familias. Estas diferencias en la forma de incorporación afectan a la naturaleza de los grupos minoritarios y el tipo de relaciones que éstos desean con la sociedad de la que forman parte.

De ahí que las generalizaciones sobre los objetivos o las consecuencias del multiculturalismo pueden ser bastante equívocas. De hecho, gran parte del debate público sobre el multiculturalismo acusa dicho defecto. Por ejemplo, quienes se oponen al multiculturalismo suelen afirmar que éste encapsula a las minorías en un gueto, impidiéndoles su integración en el grueso de la sociedad; los partidarios del mismo responden, por el contrario, que la preocupación por la integración es un reflejo del imperialismo cultural. De hecho, ambas acusaciones constituyen generalizaciones excesivas que ignoran las diferencias entre los grupos minoritarios y malinterpretan sus auténticas motivaciones.

En el presente capítulo, me centraré en dos modelos amplios de diversidad cultural. En el primer caso, la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas, que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas a un Estado mayor. Una de las características distintivas de las culturas incorporadas, a las que denomino «minorías nacionales», es justamente el deseo de seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria de la que forman parte; exigen, por tanto, diversas formas de autonomía o autogobierno para asegurar su supervivencia como sociedades distintas.

En el segundo caso, la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar. Estos emigrantes acostumbran a unirse en asociaciones poco rígidas y evanescentes, que voy a denominar «grupos étnicos». A

grandes rasgos, dichos grupos desean integrarse en la sociedad de la que forman parte y que se les acepte como miembros de pleno derecho de la misma. Si bien a menudo pretenden obtener un mayor reconocimiento de su identidad étnica, su objetivo no es convertirse en una nación separada y autogobernada paralela a la sociedad de la que que forman parte, sino modificar las instituciones y las leyes de dicha sociedad para que sea más permeable a las diferencias culturales.

Se trata, naturalmente, de modelos generales, no de leyes de la naturaleza, por lo que cada categoría general requerirá mayor refinamiento y precisión a medida que vayamos avanzando en el análisis y argumentación. Sin embargo, no podemos empezar a entender y a evaluar las políticas del multiculturalismo a menos que comprendamos cómo la incorporación histórica de los grupos minoritarios configura sus instituciones colectivas, sus identidades y sus aspiraciones. Por consiguiente, empezaré por describir la naturaleza de estas dos categorías amplias (apartado 1) y, a continuación, abordaré las exigencias específicas implícitas en cada una de ellas (apartado 2).

1. Estados multinacionales y Estados poliétnicos

Una fuente de diversidad cultural es la coexistencia, dentro de un determinado Estado, de más de una nación, donde «nación» significa una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas. La noción de «nación», en este sentido sociológico, está estrechamente relacionada con la idea de «pueblo» o de «cultura»; de hecho, ambos conceptos resultan a menudo intercambiables. Un país que contiene más de una nación no es, por tanto, una nación-Estado, sino un Estado multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman las «minorías nacionales». La incorporación de diferentes naciones en un solo Estado puede ser involuntaria; ejemplos de ello son la invasión y conquista de una comunidad cultural por otra o la cesión de la comunidad de una potencia imperial a otra, o el caso en que el suelo patrio es invadido por gentes dispuestas a colonizar dicha comunidad. No obstante, la formación de un Estado multinacional también puede darse voluntariamente, como sucede cuando culturas diferentes convienen en formar una federación para su beneficio mutuo.

Muchas democracias occidentales son multinacionales. Por ejemplo, en los Estados Unidos existen diversas minorías nacionales, entre las que se cuentan los indios americanos, los portorriqueños, los descendientes de mexicanos (chicanos) que vivían en el sudoeste cuando los Estados Unidos se anexionaron Texas, Nuevo México y California tras la guerra mexicana de 1846-1848, los nativos hawaianos, los chamorros de Guam y otros isle-

ños del Pacífico. Todos estos grupos fueron involuntariamente incorporados a los Estados Unidos mediante la conquista o la colonización. De haber existido un equilibrio de poder distinto, estos grupos hubieran podido retener o establecer sus propios gobiernos soberanos. Ocasionalmente, en Puerto Rico o entre las principales tribus indias emerge la reivindicación de la independencia, aunque la preferencia histórica de estos grupos no ha sido dejar los Estados Unidos, sino alcanzar la autonomía dentro de ellos.

La mayoría de estos grupos fueron adquiriendo un estatus político especial a medida que iban siendo incorporados. A las tribus indias se las reconoció como «naciones internas dependientes», con sus propios gobiernos, tribunales y derechos establecidos mediante tratados; Puerto Rico es una *commonwealth* y Guam un «protectorado». Cada uno de estos pueblos está federado con la organización política estadounidense y goza de especiales competencias de autogobierno.

Asimismo, tales grupos disfrutan de derechos respecto de su lengua y el uso de su territorio. En Guam y Hawai, la lengua indígena (chamorro y hawaiano) tiene el mismo estatus que el inglés en las escuelas, los tribunales y todo lo que suponga trato con el gobierno, mientras que en Puerto Rico la única lengua oficial es el español. El Tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado en 1848, garantizó los derechos lingüísticos a los chicanos del sudoeste, aunque éstos fueron abrogados tan pronto como los colonos anglófonos constituyeron la mayoría de la población. Los nativos hawaianos, los esquimales de Alaska y las tribus indias también tienen legalmente reconocidas sus exigencias territoriales, reservándoles determinadas zonas del territorio para su uso exclusivo y garantizándoles su representación en determinados organismos reguladores. En resumen, en los Estados Unidos las minorías nacionales poseen diversos derechos cuyo objetivo es reflejar y proteger su estatus como comunidades culturales distintas; además, dichas minorías han luchado para conservar y aumentar tales derechos.[1]

La mayor parte de estos grupos son relativamente pequeños y están geográficamente aislados. Todos juntos únicamente constituyen una fracción de la población total estadounidense. A resultas de ello, estos grupos han sido marginales para la autoidentidad de los estadounidenses; de ahí que, de hecho, muchas veces los políticos y los teóricos estadounidenses hayan

1. Para un estudio de los derechos de las minorías nacionales en los Estados Unidos, véase O'Brien, 1987. Sobre la invisibilidad de estos grupos en la historia constitucional y política de los Estados Unidos, véase Ball, 1989; Resnik, 1989; Aleinikoff, 1994. Sobre la cuestión de la secesión de las tribus indias, véase Jensen, 1993. La abrogación de los derechos lingüísticos de los chicanos se asemeja al destino de los métis en Canadá, cuyos derechos nacionales fueron reconocidos cuando Manitoba ingresó en la Confederación, para ser abolidos cuando los colonos ingleses fueron mayoritarios en la provincia. Compárese Glazer, 1983, pág. 277 con Weinstein, 1986, págs. 46-47; Chartrand, 1991 y 1993, pág. 241

negado o infravalorado la mera existencia de las minorías nacionales y de sus derechos de autogobierno.

En otros países la existencia de minorías nacionales resulta más patente. El desarrollo histórico de Canadá ha implicado la federación de tres grupos nacionales distintos: ingleses, franceses y aborígenes.[2] En su origen, la incorporación de la comunidad quebequesa y aborigen a la comunidad política canadiense fue involuntaria. Los territorios indios fueron invadidos por los colonos franceses que, a su vez, fueron conquistados por los ingleses. Mientras que en el caso de Quebec la posibilidad de la secesión es muy real, la preferencia histórica de estos grupos —como sucede con las minorías nacionales en los Estados Unidos— no ha sido abandonar la federación, sino renegociar los términos de ésta para alcanzar un mayor nivel de autonomía.

Gran parte de los momentos decisivos de la historia canadiense se han centrado en estos intentos de renegociar los términos de la federación entre ingleses, franceses y aborígenes. Los términos de la federación se recogen en una serie de documentos protegidos por la Constitución, incluyendo los tratados y las reivindicaciones territoriales con los aborígenes, así como el acuerdo de confederación entre las colonias anglófonas y francófonas de la Norteamérica británica de 1867.

La tentativa más reciente de renegociación finalizó en octubre de 1992, cuando mediante un referéndum nacional se rechazó una propuesta para enmendar la Constitución (el Acuerdo de Charlottetown). Dicho acuerdo hubiera reforzado el «derecho intrínseco al autogobierno» de los aboríge-

2. Que estos grupos se consideran a sí mismos una nación es evidente a partir de los nombres que han elegido para sus asociaciones e instituciones. Por ejemplo, en Quebec, al legislativo provincial se le denomina «Asamblea Nacional»; la principal organización del estatus indio se denomina «Asamblea de las Primeras Naciones». Es importante señalar que los pueblos aborígenes no constituyen una sola nación. El término «aborigen» engloba tres categorías de aborígenes (indios, inuit y métis); el propio término «indio» es una ficción legal, tras la cual se encuentran numerosas naciones aborígenes distintas, con sus propias historias e identidades comunitarias separadas. En Canadá, los aborígenes se dividen en once grupos lingüísticos, descendientes de varias sociedades diferentes histórica y culturalmente. Se ha estimado que en la población aborigen existen de treinta y cinco a cincuenta «pueblos» distintos. Por otra parte, también resulta potencialmente equívoco describir a los canadienses franceses como una única nación. La mayoría francófona de la provincia de Quebec se considera a sí misma una nación, los «quebequeses». Pero también hay francófonos fuera de Quebec y la nación francesa en Canadá no siempre se identifica tan estrechamente con la provincia de Quebec. Para el cambio de la identidad propia de *canadiense* a *la nación canadiense-francesa*, de *franco-quebequés* a *quebequés*, véase McRoberts, 1988; Crête y Zylberberg, 1991, pág. 424. Sobre el uso del lenguaje de la nacionalidad por los aborígenes y los quebequeses más en general, véase Cairns, 1993, pág. 188; Chartrand, 1995; Long, 1992; Jenson, 1993.

nes y hubiese concedido un estatus especial a Quebec, como «la única sociedad con una mayoría lingüística y cultural francesa en Canadá y Norteamérica».

Otras muchas democracias occidentales son también multinacionales, ya sea porque incorporaron por la fuerza a las poblaciones indígenas (como, por ejemplo, Finlandia y Nueva Zelanda), o porque se constituyeron mediante la federación, más o menos voluntaria, de dos o más culturas europeas (como, por ejemplo, Bélgica y Suiza). De hecho, muchos países del mundo son multinacionales en el sentido de que sus fronteras se trazaron de forma que incluyeran el territorio ocupado por culturas preexistentes que a menudo disponían de autogobierno. Éste es el caso de la mayoría de países del antiguo bloque comunista (véase Dreyer, 1979; Connor, 1984) y del Tercer Mundo (Rothchild y Olorunsola, 1983; Selassie, 1993; B. Davidson, 1992).

Afirmar que estos países son Estados «multinacionales» no significa negar que, a algunos efectos, los ciudadanos se autoconsideren un único pueblo. Por ejemplo, los suizos tienen un fuerte sentido de lealtad común, pese a sus divisiones culturales y lingüísticas. De hecho, los Estados multinacionales no pueden sobrevivir a menos que sus diversos grupos nacionales mantengan su lealtad a la comunidad política más amplia en la que están integrados y con la que cohabitan.

Algunos estudiosos describen dicha lealtad común como una forma de identidad nacional y, por tanto, consideran que Suiza es un Estado-nación, algo en mi opinión erróneo. Debemos distinguir el «patriotismo», el sentimiento de lealtad a un Estado, de la identidad nacional, el sentido de pertenencia a un grupo nacional. En Suiza, como en la mayoría de Estados multinacionales, los grupos nacionales sienten lealtad hacia el Estado en su totalidad sólo porque éste reconoce y respeta su existencia como nación diferente. Los suizos son patriotas, pero la Suiza a la que son leales se define como una federación de distintos pueblos. Por esta razón, es preferible considerarla un Estado multinacional e interpretar los sentimientos de lealtad común que genera dicho Estado como patriotismo compartido, no como una identidad nacional común.

La segunda fuente de pluralismo cultural es la inmigración. Un país manifestará pluralismo cultural si acepta como inmigrantes a un gran número de individuos y familias de otras culturas y les permite mantener algunas de sus particularidades étnicas. Esto siempre ha sido un aspecto importantísimo de la vida en Australia, Canadá y los Estados Unidos, que poseen los tres mayores índices de inmigración *per cápita* del mundo. De hecho, más de la mitad de toda la inmigración legal mundial se produce en uno de estos tres países.

Antes de 1960, se esperaba que los inmigrantes a estos países abandonasen su herencia distintiva y se asimilasen totalmente a las pautas cultu-

rales existentes, lo que se conoce como modelo inmigratorio de «angloconformidad». Así las cosas, a algunos grupos se les negaba la entrada si no se les consideraba asimilables (por ejemplo, las restricciones a la inmigración china en Canadá y los Estados Unidos o la política de inmigración de «sólo blancos» en Australia). La asimilación se consideraba esencial para la estabilidad política, algo que se racionalizaba posteriormente mediante la denigración etnocéntrica de las otras culturas.

Este compromiso compartido con la angloconformidad queda oscurecido por el popular —pero equívoco— contraste entre el *melting-pot* estadounidense y el «mosaico étnico» canadiense. Pese a que el «mosaico étnico» tiene una connotación de respeto por la integridad de las culturas inmigrantes, en la práctica simplemente significa que los inmigrantes a Canadá pueden escoger entre dos culturas a las que asimilarse. Aunque Canadá es binacional, la «tensa tolerancia que franceses e ingleses se profesan recíprocamente no se extendió a los extranjeros que se resistieron a la asimilación o fueron considerados inasimilables».[3]

Sin embargo, a principios de los años setenta, y bajo la presión de los grupos inmigrantes, los tres países abandonaron el modelo asimilacionista y adoptaron una política más tolerante y pluralista que permite y, de hecho, estimula que los inmigrantes mantengan diversos aspectos de su herencia étnica. En la actualidad se acepta (aunque no de una manera unánime) que los inmigrantes deberían tener libertad para mantener algunas de sus antiguas costumbres respecto de la alimentación, la indumentaria, la religión, así como derecho a asociarse entre sí para mantener tales prácticas. Tal conducta ha dejado de considerarse antipatriótica o antiamericana.

3. Porter, 1987, pág. 154; véase Reitz y Breton, 1994; Palmer, 1976. De ser cierto que los grupos inmigrantes parecen más cohesionados en Canadá, ello se debe probablemente a que éstos contienen una mayor proporción de inmigrantes recientes que los grupos étnicos en los Estados Unidos, lo cual, a su vez, se debe al mayor índice de inmigración del Canadá. En 1981, el 16,1 % de los residentes en Canadá habían nacido en el extranjero, comparado con el 6,2 % de los Estados Unidos (Laczko, 1994, págs. 28-29). Sin embargo, el proceso de integración de los inmigrantes asentados, así como de sus hijos, es similar en ambos países. El término *melting-pot* también es hasta cierto punto equívoco. Este término alude fundamentalmente a la fusión biológica de diversos grupos étnicos (blancos) a través de los matrimonios mixtos, más que a la fusión de sus prácticas culturales. Segun Theodore Roosevelt, los «representantes de muchas razas antiguas del mundo se están uniendo en un nuevo tipo», pero «el crisol en el que se han fundido todos los nuevos tipos hasta convertirse en uno solo se configuró desde 1776 hasta 1789, y nuestra nacionalidad se fijó definitivamente, con todas sus características esenciales, en el hombre de la época de Washington» (citado en Gordon, 1964, pág. 122). Esto es particularmente cierto en el caso de la lengua, como se comentará más adelante en este mismo capítulo.

Es importante distinguir este tipo de diversidad cultural del propio de las minorías nacionales. Los grupos inmigrantes ni son «naciones» ni ocupan tierras natales, su especificidad se manifiesta fundamentalmente en su vida familiar y en las asociaciones voluntarias, algo que no resulta contradictorio con su integración institucional. Tales grupos participan en las instituciones públicas de la(s) cultura(s) dominante(s) y se expresan en la(s) lengua(s) dominante(s). Por ejemplo, en Australia y los Estados Unidos, los inmigrantes (a excepción de las personas mayores) deben aprender el inglés para lograr la ciudadanía; además, el inglés es una de las asignaturas obligatorias en la escolarización infantil. En Canadá, deben aprender cualquiera de las dos lenguas oficiales, francés o inglés.

El compromiso para asegurar una lengua común ha sido una de las características constantes de la historia de la política de inmigración. De hecho, como Gerald Johnson dijo de los Estados Unidos, «una de las pequeñas paradojas de la historia es que ningún imperio plurilingüe del viejo mundo se atrevió a ser tan despiadado como para imponer una única lengua a todo el conjunto de la población, algo que sí hace la república liberal, "que defiende el principio de que todos los hombres han sido creados iguales"».[4] El rechazo de la angloconformidad no significó el debilitamiento del compromiso de asegurar que todos los inmigrantes acabarían siendo anglófonos, algo que se considera esencial si éstos van a tener que incluirse en el grueso de la vida económica, académica y política del país.

Así pues, si bien por una parte los grupos inmigrantes han afirmado cada vez más su derecho a expresar su particularidad étnica, por otra desean hacerlo dentro de las instituciones públicas de la sociedad anglófona (o francófona, en Canadá). Al rechazar la asimilación, dichos grupos no pretender instaurar una sociedad paralela, como sucede de forma característica con las minorías nacionales. A consecuencia de ello, tanto Estados Unidos como Australia cuenta con diversos «grupos étnicos» a modo de culturas imprecisamente agregadas dentro de la sociedad anglófona preponderante; es decir, poseen lo que denominaré «polietnicidad». De igual manera, en Canadá existen subculturas étnicas tanto en la sociedad anglófona como en la francófona.

Es posible, en teoría, que los inmigrantes devengan minorías nacionales, a condición de que se establezcan conjuntamente y consigan competencias de autogobierno. Esto es justamente lo que sucedió con los colonizadores anglófonos a lo largo del imperio británico, con los colonizadores hispanos en Puerto Rico y con los colonizadores franceses en Quebec. Los

4. Johnson, 1973, pág. 119. Véase también Tollefson, 1989, caps. 3-4 y Carlson, 1975. Para un estudio omniabarcador de la historia de los derechos lingüísticos en los Estados Unidos, véase Kloss, 1977.

colonizadores no se autoconsideraban «inmigrantes», habida cuenta de que no tenían expectativa alguna de integrarse en otra cultura, sino que, más bien, intentaban reproducir su sociedad original en una nueva tierra. El intento de crear una sociedad institucionalmente completa es una de las características esenciales de la colonización, algo bien distinto de la inmigración individual. En principio, hoy día se podría permitir o estimular a los inmigrantes para que se autoconsideraran colonizadores, siempre y cuando gozasen del amplio apoyo del gobierno en términos de asentamientos, de derechos lingüísticos y de capacidad de creación de nuevas unidades políticas. Pero los inmigrantes no han pedido ni han obtenido tal apoyo. (Que esto sea justo o no es otro tema, que abordaré en el capítulo quinto.)

Existe la percepción generalizada de que este modelo «poliétnico» ya no es aplicable a los inmigrantes hispanos que llegan a los Estados Unidos. Se afirma que estos inmigrantes no tienen interés en aprender el inglés o en integrarse en la sociedad anglófona. Se trata de una percepción errónea, que hunde sus raíces en la creencia de que los hispanos constituyen una categoría única y, por tanto, en la confusión de las exigencias de las minorías nacionales de habla española (portorriqueños y chicanos) con las de los inmigrantes de habla hispana recién llegados de Latinoamérica. Incluso dentro de la categoría de los recién llegados, es importante diferenciar claramente a los inmigrantes procedentes de otros dos grupos hispanos: los refugiados cubanos y los trabajadores mexicanos que han entrado ilegalmente en el país.

Los refugiados cubanos que viven en Miami se autoconsideran exiliados y no inmigrantes. Cuando llegaron a los Estados Unidos, dieron por supuesto que su regreso a Cuba era inminente, una presunción que el gobierno estadounidense alentó, en parte por razones políticas, durante la guerra fría. A resultas de ello, ni los exiliados cubanos tuvieron el incentivo de integrarse ni la sociedad de acogida les alentó a hacerlo. (Un caso aparte es el de los refugiados de Indochina, muchos de los cuales planeaban quedarse en los Estados Unidos y, por tanto, mostraron su preferencia mayoritaria por el mismo modelo de integración que los inmigrantes; Tollefson, 1989.)

De igual manera, los inmigrantes mexicanos que trabajan ilegalmente en los Estados Unidos siempre están a un paso de abandonar el país. Puesto que no tienen posibilidad de pedir la ciudadanía, tampoco han tenido el incentivo o el estímulo de integrarse. Por otro lado, no tienen el acceso a la formación lingüística que se ofrece a los inmigrantes.

Si dejamos a un lado estos casos especiales, y nos centramos en los inmigrantes hispanos que vienen a los Estados Unidos con la intención de quedarse y de convertirse en ciudadanos, la evidencia indica que éstos, al

igual que muchos otros inmigrantes, están dispuestos a aprender el inglés y a participar en el grueso de la sociedad. De hecho, entre los inmigrantes latinos, la «asimilación al grupo inglés se produce actualmente con mayor rapidez de lo que se producía cien años atrás».[5]

Esto muestra que la categoría de «hispano» debería usarse con cautela. Desde los años sesenta, el censo estadounidense ha tratado a los «hispanos» como un grupo u origen étnico común. No obstante, la mayoría de los hispanos consideran su identidad nacional o étnica de manera mucho más específica —como los portorriqueños, chicanos, cubanos, españoles o guatemaltecos—, un rasgo que refleja las historias bien diferentes que estos grupos han vivido en los Estados Unidos. Sería interesante comprobar si los hispanos desarrollan o no una identidad y una agenda política común que trascienda estas diferencias. Si lo hacen, y si dicha agenda adopta la forma de una identidad nacional separada, entonces la cuestión de las minorías nacionales dejaría de ser marginal para ocupar el centro del debate político estadounidense. Sin embargo, hoy por hoy los «hispanos» son poco más que una categoría estadística que incluye diversas minorías nacionales, inmigrantes y exiliados, todas ellas con sus propias identidades y exigencias específicas.[6]

La inmigración no es sólo un fenómeno del «Nuevo Mundo». Muchos otros países aceptan también inmigrantes, aunque no en la misma escala y magnitud que los Estados Unidos, Canadá y Australia. Desde la segunda guerra mundial, Gran Bretaña y Francia han aceptado inmigrantes de sus antiguas colonias. Otros países, pese a aceptar un número escaso de inmigrantes, los acogen de cualquier país del mundo (como sucede, por ejemplo, en Suecia). En otros países, los «trabajadores invitados», que inicialmente sólo fueron considerados residentes temporales, se han convertido en inmigrantes *de facto*. Por ejemplo, los trabajadores turcos llamados a Alemania se han convertido en residentes permanentes, con sus familias, hasta el punto de que a menudo Alemania es el único hogar que conocen sus

5. M. Combs y L. Lynch, citado en De la Garza y Trujillo, 1991, pág. 215. John Ogbu también argumenta la importancia de distinguir a los inmigrantes hispanos de los chicanos no inmigrantes, en términos de sus actitudes hacia la integración y el éxito en la corriente principal de la sociedad (Ogbu, 1988). Los grupos inmigrantes hispanos han mostrado interés en la educación bilingüe, pero consideran que su aprendizaje del español es algo complementario, y no sustitutorio, del aprendizaje del inglés. Esto es lo contrario de lo que sucede con el aprendizaje del español en Puerto Rico, donde el español es la lengua dominante y, de hecho, muchos portorriqueños no aprenden siquiera unas nociones de inglés.

6. Para un intento de construir este tipo de plataforma unificada, véase Chavez, 1991, que insta a todos los grupos hispanos (con la posible excepción de los portorriqueños) a adoptar el modelo de integración de los inmigrantes.

hijos (y ahora ya sus nietos). En todos estos países, la «polietnicidad» es cada vez más patente.[7]

Obviamente, un único país puede ser a la vez multinacional (como resultado de la colonización, la conquista o la confederación de comunidades nacionales) y poliétnico (como resultado de la inmigración individual y familiar). De hecho, todas estas posibilidades y modelos se encuentran en Canadá: los indios fueron invadidos por los colonos franceses y los franceses fueron conquistados por los ingleses, si bien la relación actual entre ambos se puede considerar una federación voluntaria; además, tanto ingleses como franceses han aceptado inmigrantes, a los que se ha permitido mantener su identidad étnica. De ahí que Canadá sea multinacional y poliétnico, como los Estados Unidos.

Estas etiquetas tienen ciertamente menos popularidad que el término «multicultural», pero este último término puede resultar confuso, precisamente a causa de su ambigüedad, que no permite diferenciar entre multinacional y poliétnico. Tal ambigüedad hizo que el gobierno canadiense fuera inmerecidamente criticado por su política de «multiculturalismo», el término elegido por el gobierno para describir la política que empezó a impulsar a partir de 1970, política encaminada a fomentar la polietnicidad y no la asimilación de los inmigrantes. Algunos canadienses francófonos se han opuesto a la política del «multiculturalismo» por considerar que reduce sus exigencias de nacionalidad al nivel de la etnicidad inmigrante.[8] Por el contrario, otras personas consideran que el objetivo de dicha política es tratar a los grupos de inmigrantes como naciones, por lo que apoyan el desarrollo de culturas institucionalmente completas paralelas a la francesa y a la inglesa. De hecho, ninguno de los temores está justificado, habida cuenta de que el «multiculturalismo» es una política de apoyo a la polietnicidad dentro de las instituciones nacionales propias de las culturas inglesa y francesa (Burnet, 1975, pág. 36). Puesto que el término «multicultural» invita a tales confusiones, usaremos los adjetivos «multi-

7. Esto ha desencadenado un creciente debate en Europa sobre la naturaleza de la ciudadanía y su relación con la nacionalidad (entendida como pertenencia a la cultura nacional). Sobre Inglaterra, véase Parekh, 1990; 1991; Modood, 1992; sobre Francia, véase Colas y otros, 1991; Leca, 1992. Sobre Europa en general, véase Lenoble y Dewandre, 1992; Brubaker, 1989. Sobre el estatus de los trabajadores invitados, véase Layton-Henry, 1990.

8. Tal como lo describió René Lévesque, antiguo Primer ministro de Quebec, el multiculturalismo «es una «evasiva». La noción se acuñó para difuminar el «asunto de Quebec», para dar una impresión de que todos somos étnicos y no tenemos que preocuparnos por un estatus especial para Quebec» (citado en Wilson, 1993, pág. 656, nota 33). Los maoríes de Nueva Zelanda han experimentado preocupaciones similares; esto es, que la retórica del «multiculturalismo» es una manera de negar sus exigencias nacionales, amontonándolas con las exigencias poliétnicas de los inmigrantes no británicos (Sharp, 1990, pág. 228; Mulgan, 1989, págs. 8-9).

nacional» y «poliétnico» para aludir a las dos formas principales de pluralismo cultural.

Algunas personas emplean el término «multicultural» de una manera aún más amplia, para englobar una extensa gama de grupos sociales no étnicos que, por diversas razones, han sido excluidos o marginados del núcleo mayoritario de la sociedad. Este uso es particularmente frecuente en los Estados Unidos, donde los partidarios de un currículum «multicultural» están a menudo aludiendo a los esfuerzos para invertir la exclusión histórica de grupos como los discapacitados, los gays y las lesbianas, las mujeres, la clase obrera, los ateos o los comunistas.[9]

Todo ello pone de manifiesto la complejidad del término «cultura». Muchos de estos grupos tienen una cultura distinta en uno de los sentidos habituales del término; a saber, cuando «cultura» alude a las distintas costumbres, perspectivas o *ethos* de un grupo o una asociaciación; por ejemplo, cuando se habla de una «cultura gay» o incluso de una «cultura burocrática». Éste es, quizá, el significado más preciso de «una cultura». En el otro extremo, empleando «cultura» en su sentido más amplio y comprehensivo, podemos decir que todas las democracias occidentales comparten una «cultura» común, en el sentido de que todas ellas comparten una civilización moderna, urbana, secular e industrializada, en contraste con el mundo feudal, agrícola y teocrático de nuestros ancestros.

Estas dos acepciones no étnicas de cultura aparecen en el *Oxford English Dictionary*, que define cultura como las «costumbres» o la «civilización» de un grupo o un pueblo. Si cultura alude a las «costumbres» de un grupo, resulta obvio que los diversos grupos con estilos de vida propios, los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias que podemos encontrar en cualquier sociedad moderna poseen sus propias «culturas». De acuerdo con esta definición, incluso el Estado más homogéneo étnicamente, como Islandia, sería pese a todo un Estado «multicultural», puesto que contiene diversas series de asociaciones y grupos basados en distinciones de clase, género, orientación sexual, religión, creencias morales e ideología política.

Si cultura alude a la «civilización» de un pueblo, entonces prácticamente todas las sociedades modernas comparten la misma cultura. Según esta definición, incluso el país más multinacional, como Suiza, o el país más poliétnico, como Australia, no son excesivamente «multiculturales»,

9. Estas diversas acepciones de cultura quedan reflejadas en los diferentes significados atribuidos al término «multiculturalismo» en diferentes países. En Canadá, este término alude característicamente al derecho de los inmigrantes a expresar su identidad étnica sin temor a los prejuicios o a la discriminación; en Europa, muchas veces se refiere a los poderes compartidos entre las comunidades nacionales; en los Estados Unidos, se suele usar para englobar las demandas de grupos socialmente marginados.

en la medida en que los diversos grupos nacionales y étnicos participan de la misma forma de vida social moderna e industrializada.

Por mi parte, empleo los términos cultura (y «multicultural») en un sentido diferente. Me centraré en el tipo de «multiculturalismo» derivado de las diferencias nacionales y étnicas. Como dije antes, utilizo «cultura» como sinónimo de «nación» o «pueblo»; es decir, como una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una patria determinada y comparte un lenguaje y una historia específicas. Por tanto, un Estado es multicultural bien si sus miembros pertenecen a naciones diferentes (un Estado multinacional), bien si éstos han emigrado de diversas naciones (un Estado poliétnico), siempre y cuando ello suponga un aspecto importante de la identidad personal y la vida política.

Se trata pura y simplemente de mi definición operativa de «cultura» y «multicultural», aunque estoy convencido de que dicha definición se corresponde con el uso común de estos términos. No incluyo aquí el tipo de estilos de vida grupal, movimientos sociales y asociaciones voluntarias que otros engloban dentro del ámbito del multiculturalismo. Y no porque piense que las cuestiones que plantean estos grupos no sean importantes; antes al contrario, doy por supuesto que la acomodación de las diferencias étnicas y nacionales es sólo uno de los aspectos de una lucha más amplia para lograr una democracia más tolerante e inclusiva.

La marginación de las mujeres, los gays, las lesbianas y los discapacitados atraviesa las fronteras étnicas y nacionales: se da en las culturas mayoritarias y en los Estados-nación, así como dentro de las minorías nacionales y los grupos étnicos, por lo que debe combatirse en todos esos lugares. Por tanto, una teoría que contemple los derechos de las minorías culturales debe ser compatible con las justas reivindicaciones de los grupos sociales que se encuentran en situación de desventaja, y, como espero poder demostrar luego, creo que mi teoría cumple dicho requisito. Además, como argumentaré después, existen importantes analogías entre las exigencias de justicia que plantean tales movimientos sociales y las exigencias de los grupos étnicos, habida cuenta que unos y otros han sido excluidos y marginados en virtud de su «diferencia».

Dadas estas analogías, algunas personas se sienten tentadas a decir que estos grupos sociales constituyen distintas «culturas» o «subculturas», por lo que la lucha contra su opresión es una lucha en favor del «multiculturalismo».[10] Indudablemente, en cierto sentido los gays y las lesbianas, las

10. Parte de la motivación de este enfoque es que muchos planteamientos iliberales del valor de las diferencias nacionales y étnicas acaban por racionalizar la opresión dentro de los grupos minoritarios en nombre del respeto a las tradiciones, o de proteger la «au-

mujeres y los discapacitados constituyen culturas separadas dentro de la sociedad global. No obstante, el sentido de la expresión no coincide con el que connota decir que los quebequeses constituyen una cultura separada dentro de Canadá. De ahí que sea importante tener en mente estos distintos sentidos de cultura (y multiculturalismo).

Habida cuenta de los objetivos de este libro, no describiré todos estos grupos como «culturas» o «subculturas» ni tampoco usaré «multiculturalismo» como un término que abarca todas las diferencias de perspectiva moral o identidad personal basadas en la pertenencia a uno u otro grupo, aunque acepto que en otros contextos dicho uso puede ser apropiado. Lo que importa no es la terminología empleada, sino tener en cuenta ciertas distinciones. Creo, como argumentaré a lo largo del libro, que resulta básico distinguir las minorías nacionales (sociedades distintas y potencialmente autogobernadas incorporadas a un Estado más amplio) de los grupos étnicos (inmigrantes que han abandonado su comunidad nacional para incorporarse a otra sociedad). Por su parte, minorías nacionales y grupos étnicos se distinguen de lo que suelen denominarse «nuevos movimientos sociales» —es decir, asociaciones y movimientos de gays, mujeres, pobres y discapacitados— que han sido marginados dentro de su propia sociedad nacional o de su grupo étnico. Cada agrupación mencionada plantea sus propias cuestiones específicas, que deben examinarse en lo que valen. No obstante, en el presente libro me centraré en las dos primeras, aunque intentaré demostrar cómo ambas están conectadas en diversas formas con la tercera.

tenticidad» o la «integridad» de las culturas (Yuval-Davis, 1993). Una forma de defensa contra este peligro es insistir en que los gays o las mujeres forman sus propias culturas, y que la integridad de dichas culturas también es digna de respeto. (Sobre los gays como subcultura, véase Fitzgerald, 1985, págs. 25-119; Murray, 1979.) Sin embargo, yo adoptaré una línea de ataque más directa, separando la defensa de los derechos culturales de cualquier santificación de la «tradición» y la «autenticidad», y en lugar de ello la conectaré con una teoría liberal de la justicia comprometida con la autonomía individual y la igualdad social (véanse caps. 3-5). Una cuestión relacionada es que definir el multiculturalismo en términos de diferencias étnicas y nacionales puede llevar a desatender los grupos más desfavorecidos, cuyas reivindicaciones quedan ensombrecidas por la actual preocupación por el multiculturalismo. Ésta es una preocupación legítima, pero vale la pena señalar que el peligro avanza en ambas direcciones. Es decir, que algunos partidarios de la «política de la diferencia», que se centran fundamentalmente en los grupos más desfavorecidos, dejan en segundo plano las reivindicaciones características de los grupos nacionales. Pienso que éste es el caso, por ejemplo, del influyente trabajo de Iris Young sobre la «política de la diferencia». Pese a que ostensiblemente incluye las reivindicaciones de los indios americanos y de los maoríes en Nueva Zelanda en su descripción de la ciudadanía diferenciada en función del grupo, de hecho malinterpreta las reivindicaciones de los mismos, tratándolas como si fuesen grupos marginados en lugar de naciones autogobernadas (I. Young, 1990, págs. 175-183; 1993*a*). La mejor manera de asegurar que ningún tipo de grupo acabe siendo invisible es haciendo una clara distinción de ellos.

Sorprendentemente, los especialistas en teoría política suelen obviar esta distinción. Uno de los pocos teóricos contemporáneos que la tiene en cuenta es Michael Walzer, aunque redescribe la distinción como la diferencia entre la diversidad étnica del «nuevo» y del «viejo mundo». Según Walzer, el pluralismo cultural en el viejo mundo consta de «comunidades intactas y arraigadas» de naciones que «se establecieron en unas tierras que han ocupado durante muchos siglos» (1982, pág. 9). Cuando se intenta privar a estas comunidades nacionales de su lengua y su cultura, surgen llamamientos en favor de la «liberación nacional».

En el Nuevo Mundo, sin embargo, el pluralismo «se originó en la migración individual y familiar», implicando a personas «proclives al cambio cultural, no solamente porque estaban desarraigadas, sino porque se habían desarraigado a sí mismas. Sean las que fueren las presiones que les llevaron al Nuevo Mundo, eligieron irse, mientras que otros iguales que ellos, en sus propias familias, eligieron quedarse». A resultas de ello, «el llamamiento del viejo mundo en pro de la autodeterminación no tiene resonancia» en el Nuevo Mundo. Habiéndose desarraigado a sí mismos, los inmigrantes no tienen razón alguna para la secesión o para rechazar el inglés como lengua pública. Si bien se resistieron a la angloconformidad, «su resistencia adoptó una nueva forma. No reivindicaban que la política se adaptase a la nacionalidad, sino más bien que se separase de ésta, al igual que se había separado ya de la religión. No se trataba de una reivindicación de liberación nacional, sino de pluralismo étnico» (Walzer, 1982, págs. 6-11; 1983*b*, pág. 224).

De forma similar, Nathan Glazer distingue entre los países del viejo mundo, una «federación de pueblos», y los países del Nuevo Mundo, compuestos por grupos de inmigrantes «dispersos, mezclados, asimilados [e] integrados» (Glazer, 1983, pág. 227). Puesto que los inmigrantes se desarraigaron a sí mismos con las expectativas de incorporarse en otra sociedad nacional, «raramente plantean reivindicaciones étnicas concretas del tipo que podemos encontrar en aquellas naciones donde los grupos étnicos constituyen entidades más compactas, que mantienen su cultura, y conscientes de sí mismas», como «el derecho a emplear su lengua en el gobierno del Estado, de crear instituciones que reflejan su cultura étnica específica, o bien el derecho a la secesión». A diferencia del viejo mundo, «no existen... concentraciones étnicas que puedan reivindicar derechos nacionales por haberse establecido en territorios norteamericanos antes de que éstos formasen parte de los Estados Unidos» (Glazer, 1983, págs. 276-283).

Pienso que esta manera de hablar de la diversidad del «Nuevo Mundo» y del «viejo mundo» resulta peligrosa merced a su excesiva simplificación. Es cierto que en el Nuevo Mundo la diversidad cultural se debe a la inmigración en mayor medida que en Europa. Pero lo cierto es que en el Nuevo Mundo podemos encontrar minorías nacionales, al igual que en el viejo

mundo también ha habido inmigración. (Existe también la especial situación de los afroamericanos que, como comentaré más adelante, no encaja en ninguna de las dos categorías.) Simplemente no es cierto que en el Nuevo Mundo no existan «comunidades intactas y arraigadas... que se establecieron en tierras que ocuparon durante muchos siglos» (Walzer), o que no existan «entidades compactas y conscientes de sí que mantengan sus culturas» que «puedan reivindicar derechos nacionales por haberse establecido en territorios norteamericanos antes de que éstos formasen parte de los Estados Unidos» (Glazer). Afirmar tal cosa supone ignorar la existencia de los indios norteamericanos, de los portorriqueños, de los nativos hawaianos o de los chamorros de Guam, entre otros. Como expuso Stephen Thernstrom, «existe un considerable número de pueblos cuyos ancestros no vinieron a los Estados Unidos voluntaria o involuntariamente. Más bien, los Estados Unidos vinieron a ellos en el curso de su inexorable expansión por todo el continente y por el Caribe y el Pacífico» (Thernstrom, 1983, pág. 248).

De hecho, Walzer y Glazer son conscientes de la existencia de estas minorías nacionales en los Estados Unidos y en otros países del Nuevo Mundo. Probablemente, se limitan a establecer una generalización muy burda. Sin embargo, esta excesiva generalización no es algo inocuo y restringido a unos cuantos escritos académicos. Refleja y perpetúa una larga historia de negación de los derechos, e incluso de la propia existencia, de minorías nacionales en toda América del Norte y del Sur, fundamentada en la consideración de que se trata de «países de inmigrantes».

Los representantes de los Estados Unidos en la Sociedad de Naciones y en las Naciones Unidas —así como los respresentantes de diversos países sudamericanos, de Australia y Nueva Zelanda— han aducido una y otra vez que son países de inmigrantes y que, por tanto, no tienen minorías nacionales. Cuando las Naciones Unidas adoptaron medidas para proteger dichas minorías (artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), diversos países del «Nuevo Mundo» insistieron en que se añadiese una cláusula afirmando que el artículo únicamente era aplicable en aquellos Estados donde existieran minorías, y proclamaron que, por consiguiente, el artículo no era aplicable en su caso.[11]

11. Sobre este particular, véase O'Brien, 1987, págs. 276-280; Claude, 1955, pág. 75; Lerner, 1991, pág. 16. En la actualidad, los delegados americanos en las Naciones Unidas han alternado sus posturas, resaltando o ignorando la diferencia entre grupos inmigrantes y minorías nacionales cuando se oponían a la protección internacional de los derechos de las minorías. Algunas veces resaltaban que el pluralismo étnico es característico de los Estados Unidos, puesto que es una nación basada en la afluencia de inmigración. Sin embargo, en otras ocasiones, aducían que su modelo de integración étnica debería aplicarse en todos los países, incluso en aquellos con minorías nacionales. Véase Sohn, 1981, págs. 272, 270; McKean, 1983, págs. 70-71, 142-143.

Hasta hace muy poco esta postura ha protegido a los países del Nuevo Mundo del escrutinio internacional acerca del tratamiento de sus pueblos indígenas. Como resultado de ello, los derechos de los pueblos indígenas en las Américas, Nueva Zelanda y Australia han sido violados con total impunidad. Brasil ha sido especialmente insistente a la hora de afirmar que no tiene minorías nacionales; lo cierto es que el casi total exterminio de sus tribus indias está peligrosamente cerca de ratificar dicha afirmación.

De hecho, la historia de ignorar las minorías nacionales en el Nuevo Mundo está inextricablemente ligada con las creencias europeas acerca de la inferioridad de los pueblos indígenas que habitaban el territorio antes de la colonización europea. Hasta hace poco, eran considerados como «pupilos» o «razas sometidas», carentes del desarrollo político necesario para ser considerados naciones, incapaces de autogobernarse y necesitados por ello de la protección paternalista de los «superiores» blancos. El derecho internacional tradicional no consideraba a las poblaciones indígenas sujetos de derecho internacional, por lo que los tratados firmados con ellas no se consideraban tratados conformes al derecho internacional, sino actos unilaterales vinculados a las leyes internas de cada país. Estas actitudes racistas se están desvaneciendo lentamente, aunque a menudo han sido sustituidas no por la aceptación de los pueblos indígenas como naciones distintas, sino por el supuesto de que son «minorías raciales» o «grupos étnicos» desfavorecidos, cuyo progreso exige integrarlos en el grueso de la sociedad. Si bien la política gubernamental hacia los indios ha abarcado un amplio espectro que engloba el genocidio, la expulsión, la segregación y la asimilación, la única constante ha sido que los gobiernos nunca han «reconocido verdaderamente a los pueblos aborígenes como pueblos distintos, con culturas diferentes, aunque no inferiores, a la propia».[12]

Por tanto, resulta erróneo decir que en el Nuevo Mundo no hay minorías nacionales, ni siquiera a modo de burda generalización. La génesis histórica de este supuesto tiene su origen en actitudes racistas hacia los pueblos indígenas, un supuesto que, además, continúa perpetuando la invisibilidad de su exigencia de justicia.

La mayoría de los países americanos son multinacionales y poliétnicos, como la mayoría de los países del mundo. Sin embargo, muy pocos países están preparados para admitir esta realidad. En los Estados Unidos, prácticamente todo el mundo admite que el país es poliétnico, pero difícilmente

12. Turpel, 1989-1990, pág. 33. Tanto la primera política británica como la ley norteamericana aplicaron a los indios el término «naciones», algo que nunca estuvo acompañado de un genuino reconocimiento de su soberanía. Para el estatus histórico de los pueblos indígenas bajo el derecho internacional, véase Barsh, 1983; Lerner, 1991, cap. 5; Thornberry, 1991, parte IV.

se acepta que es también multinacional y que sus minorías nacionales plantean reivindicaciones concretas de derechos culturales y de autogobierno. Por otra parte, hace tiempo que países como Bélgica y Suiza han reconocido que están compuestos por minorías nacionales cuyos derechos lingüísticos y exigencia de autogobierno deben respetarse. No obstante, les resulta embarazoso admitir que son cada vez más países poliétnicos y, como resultado de ello, sus nociones tradicionales de ciudadanía no pueden acomodar plenamente a los inmigrantes. Canadá, con su política de «multiculturalismo dentro de un marco bilingüe» y su reconocimiento del derecho de los aborígenes al autogobierno, es uno de los pocos países que ha reconocido y fomentado oficialmente la polietnicidad y la multinacionalidad.

Es importante señalar que los grupos nacionales, de acuerdo con nuestro uso del término, no están definidos por la raza o los ascendentes. Esto resulta obvio en el caso de la sociedad anglófona mayoritaria en los Estados Unidos y Canadá. En ambos países se han producido altos índices de inmigración durante más de un siglo. Primero procedente del norte de Europa, después desde la Europa oriental y meridional; en la actualidad básicamente procedente de Asia y África. A consecuencia de ello, los estadounidenses o canadienses anglófonos con ancestros exclusivamente anglosajones son una (constantemente menguante) minoría.

Pero lo mismo puede decirse también de las minorías nacionales. Durante muchos años el nivel de inmigración al Canadá francés fue bajo, pero en la actualidad es tan alto como en el Canadá inglés o en los Estados Unidos; además, Quebec busca activamente inmigrantes francófonos en África occidental y el Caribe. También se ha producido un elevado índice de matrimonios mixtos entre los pueblos indígenas de Norteamérica y las poblaciones inglesa, francesa y española. Como resultado de ello, todos estos grupos nacionales son racial y étnicamente mixtos. El número de canadienses franceses de ascendencia exclusivamente gala, o de indios norteamericanos con ascendencia exclusivamente india, también decrece constantemente, por lo que pronto se convertirán en minorías.[13]

Estoy hablando de minorías nacionales, es decir, de grupos culturales y no de grupos raciales o ancestrales.[14] Naturalmente, algunos grupos nacionales se definen a sí mismos en términos de filiación sanguínea. El caso más

13. El caso de los indios es complicado, puesto que la política gubernamental, tanto en los Estados Unidos como en Canadá, definió antaño a los indios en términos de «sangre» o filiación sanguínea, si bien ésta no es la manera en que las comunidades indias se definen a sí mismas (Barsh y Henderson, 1980, págs. 241-248; Chartrand, 1995; Resnik, 1989, pág. 715; Mulgan, 1989, pág. 14).

14. Por esta razón, sería más preciso hablar de Canadá anglófono y francófono, más que de Canadá inglés y Canadá francés, puesto que estos últimos términos sugieren, erróneamente, que estos grupos quedan definidos por su ascendencia étnica y no por la inte-

obvio es Alemania. La pertenencia a la nación alemana se determina por los ancestros y no por la cultura. A consecuencia de ello, las personas étnicamente alemanas que han vivido toda su vida en Rusia, que no hablan una palabra de alemán, tienen derecho automático a la ciudadanía alemana, mientras que personas de etnia turca que han vivido toda su vida en Alemania y que están completamente asimilados a la cultura alemana, no pueden obtener la ciudadanía.

La idea de nación de los *afrikaners* en Sudáfrica también se basa en los ancestros. Intentaron prohibir los matrimonios entre personas de distinta raza y excluyeron a los hijos de tales matrimonios (los «mestizos») de sus vecindarios y organizaciones, pese a que la lengua y la cultura de los mestizos son esencialmente idénticas a la suyas propias. (Estas restricciones a la residencia, que presuntamente estaban destinadas a proteger la cultura *afrikaner*, nunca se aplicaron a los anglófonos blancos que no hablaban una palabra de *afrikaans*.)

Estos enfoques de pertenencia nacional basados en los ancestros tienen connotaciones claramente racistas y son manifiestamente injustos. De hecho, una de las pruebas de estar en presencia de una concepción liberal de los derechos de las minorías es que ésta define la pertenencia nacional en términos de integración en una comunidad cultural y no en los ancestros. En principio, la pertenencia nacional debería estar abierta a todos aquellos que, independientemente de su raza o su color, estén dispuestos a aprender la lengua y la historia de la sociedad y a participar en sus instituciones políticas y sociales.

Algunas personas sugieren que una concepción verdaderamente liberal de la pertenencia nacional debería basarse exclusivamente en la aceptación de los principios políticos y los derechos democráticos, y no en la integración en una cultura determinada. Suele decirse que esta concepción no cultural de la pertenencia nacional es lo que distingue el nacionalismo «cívico» o «constitucional» de los Estados Unidos del nacionalismo «étnico» iliberal. Pero, como he señalado antes, esto es erróneo. Los inmigrantes a los Esta-

---

gración en una comunidad cultural. Debo señalar que la concepción original existente en el Canadá francés definía la pertenencia en términos de ascendencia y que una importante minoría en el Quebec se adhiere a una versión modificada de dicha idea. En una encuesta de 1985, el 40 % de los encuestados creían que cuanto más tiempo atrás se hubiesen establecido los ancestros en Quebec, más «quebequés» se era; un 20 % sostenían que los inmigrantes no podían considerarse quebequeses. Esto indica que el desarrollo de la identidad quebequesa, desde los ancestros a la participación en la sociedad francófona, es incompleto (Crête y Zylberberg, 1991, págs. 425-430; véase Lamoureux, 1991, pág. 59). Sin embargo, todos los grandes partidos de Quebec, incluyendo el nacionalista Parti Québécois, rechazan explícitamente esta idea de pertenencia nacional basada en los ancestros.

dos Unidos no sólo deben comprometerse a aceptar los principios democráticos, sino que también deben aprender la lengua y la historia de su nueva sociedad. Lo que distingue a las naciones «cívicas» de las naciones «étnicas» no es la ausencia de todo componente cultural en la identidad nacional, sino, más bien, el hecho de que cualquier persona puede integrarse en la cultura común, sea cual fuere su raza o su color.[15]

La inmigración y la incorporación de minorías nacionales son las dos fuentes más comunes de diversidad cultural en los Estados modernos. Estas dos categorías amplias son aplicables a otros países, por lo que la mayoría de grupos culturales pueden situarse en uno u otro de ambos campos. Pero, naturalmente, no todos los grupos etnoculturales se adaptan clara y totalmente a ellos. Concretamente, la situación de los afroamericanos es bastante distinta. No se ajustan al modelo de los inmigrantes voluntarios, habida cuenta de que fueron a América involuntariamente como esclavos, y también porque se les impidió integrarse (en lugar de estimularles a hacerlo) en las instituciones de la cultura mayoritaria (piénsese, por ejemplo, en la segregación racial, las leyes contra el entrecruzamiento de razas y la alfabetización). Tampoco se ajustan al modelo de minoría nacional, puesto que no tienen una tierra natal en América o una lengua histórica común. Proceden de diversas culturas africanas, con diferentes lenguas, y, además, no se hizo ningún intento de mantener juntas a las personas que tenían un sustrato étnico común. Por el contrario, desde el principio se dispersó a las personas pertenecientes a la misma cultura (e incluso a la misma familia) por toda Norteamérica. Además, se les prohibió legalmente cualquier intento de recrear su propia cultura (por ejemplo, todas las formas de asociación negra, excepto las Iglesias, eran ilegales).

15. Para ejemplos de este frecuente equívoco sobre el contraste entre el nacionalismo cívico y el nacionalismo étnico, véase Habermas, 1992; Ignatieff, 1993; Pfaff, 1993, cap. 7; Walzer, 1992*d*. Discuto esto en Kymlicka, 1995*a*. Una de las razones de este malentendido surge de una lectura errónea de la historia de los estadounidenses. En la época de la Revolución, la abrumadora mayoría de los habitantes del país compartían la misma lengua, literatura y religión que los ingleses, la nación contra la que se acababan de rebelar. A fin de desarrollar un sentimiento específico de nacionalidad, los estadounidenses subrayaron determinados principios políticos —libertad, igualdad, democracia— que habían justificado su rebelión. De ahí infieren algunas personas que el nacionalismo estadounidense es ideológico *más que* cultural (Gleason, 1982, pág. 59; Pfaff, 1993, pág. 162). Se trata, empero, de un error. Los estadounidenses, como en gran medida los ingleses, concibieron la pertenencia nacional en términos de participación en una cultura común. Naturalmente, el énfasis en los principios políticos afectó a la naturaleza de esta cultura común y, por tanto, dio a la identidad nacional estadounidense un carácter específicamente ideológico que no se encuentra en Inglaterra o en otras sociedades colonizadas por los ingleses. La ideología configura, pero no sustituye, el componente cultural de la identidad nacional. La idea de una definición puramente no cultural del nacionalismo cívico no es plausi-

Así pues, la situación de los afroamericanos es muy inusual.[16] No se les permitió integrarse en la cultura dominante, ni tampoco se les permitió mantener sus lenguas o culturas de origen o crear nuevas asociaciones e instituciones culturales. No tenían su propia patria o territorio y, con todo, fueron segregados físicamente.

Existen varias tentativas de redefinir a los afroamericanos, bien como un grupo inmigrante, bien como una minoría nacional. Algunos afroamericanos, escépticos ante la posibilidad de integración, adoptaron el lenguaje del nacionalismo y aspiraron a alguna forma de autogobierno territorial. La idea de crear un «Estado negro» en el Sur tuvo cierto arraigo en los años treinta (fue incluso respaldado por el Partido Comunista estadounidense) y resurgió brevemente en los años sesenta. Nunca fue, empero, una idea realista: negros y blancos están entremezclados en todo el Sur y, además, los afroamericanos ya no están concentrados en el Sur, puesto que se han trasladado a todos los lugares del país. Por tanto, no existe ningún Estado en el que los afroamericanos constituyan una mayoría.

En cualquier caso, la mayor parte de los negros no tienen ni desean una identidad nacional específica. Consideran que tienen derecho a la plena participación en la nación estadounidense, aun cuando los blancos les nieguen injustamente ese derecho de nacimiento; por tanto, han luchado por la plena e igual participación en la sociedad global. Para lograrlo, muchos liberales estadounidenses han creído que podía adaptarse a los afroamericanos el modelo de integración de los inmigrantes; de hecho, ése era el supuesto esencial del movimiento de los derechos civiles. No obstante, también ha quedado demostrada la irrealidad de dicho supuesto, habida cuenta de las profundas diferencias históricas entre los inmigrantes voluntarios y los afroamericanos. De ahí que cada vez sea más común aceptar que se necesita un nuevo modelo de integración.[17]

---

ble, y muchas veces lleva a contradicciones. Véase, por ejemplo, el concepto habermasiano de «patriotismo constitucional», que parece implicar que la ciudadanía debería ser independiente de características etnoculturales o históricas concretas como la lengua y, al mismo tiempo, que una lengua común es indispensable para la democracia (véase Habermas, 1992, págs. 6-7, 16-17; 1993, págs. 144-148; y la discusión en Bader, 1995).

16. Por supuesto, en algunos países de América Central y de Sudamérica los negros tienen una historia de esclavitud similar, aunque no la misma historia de segregación tras el período de esclavitud. Un caso vagamente relacionado es el de los trabajadores indios y chinos con contrato de aprendizaje (los «coolies») que llevaron los colonos ingleses a diversas colonias africanas y asiáticas. No se preveía (ni se permitía) que se integrasen en la sociedad colonial ni tampoco fueron bien recibidos por la mayoría indígena. Como resultado de ello, tuvieron un estatus muy precario, que muchas veces empeoró con la descolonización (por ejemplo en Fidji; véase Carens, 1992).

17. Sobre el nacionalismo negro, véase Pinkney, 1976; Stone, 1976; Glazer, 1983, págs. 277-278. Para ejemplos sobre el supuesto liberal según el cual la política pública

Así pues, no cabe confiar en que las políticas que resultan adecuadas para los inmigrantes voluntarios o las minorías nacionales sean adecuadas para los afroamericanos, o viceversa. Sería, por el contrario, bastante sorprendente que las mismas medidas fueran apropiadas en todos los contextos. Pese a todo, como argumentaré en el capítulo 4, un sorprendente número de politólogos estadounidenses de posguerra han partido de este supuesto.

Existen otros grupos culturales que no se ajustan claramente a las categorías de minorías nacionales o de inmigrantes voluntarios. Por ejemplo, hay refugiados que, al igual que los inmigrantes, vinieron individualmente o con sus familias, pero no de forma voluntaria. Existen también grupos de inmigrantes que vinieron voluntariamente, pero sólo porque se les prometió que se les permitiría recrear su propia comunidad, separada y con autogobierno (como, por ejemplo, los hutteritas en Canadá). Y, a la inversa, con el transcurso del tiempo algunas minorías se han dispersado o han perdido poder y, también, la capacidad de autogobernarse. En los capítulos 5 y 8 abordaré éstos y otros casos complejos.

Si se toman en consideración estos casos complejos y otras áreas grises, podría parecer inadecuado intentar desarrollar una teoría de los derechos de las minorías que ponga el énfasis en la distinción entre grupos étnicos y minorías nacionales. Quizá deberíamos pensar, por el contrario, que todos estos grupos forman un *continuum*. No obstante, menudean los casos nítidos de inmigrantes voluntarios y minorías nacionales. De hecho, un reciente estudio panorámico de los conflictos etnonacionales en el mundo concluyó que la mayoría de grupos involucrados estaban incluidos en los dos modelos básicos que acabo de comentar.[18] Por otro lado, establecer una

---

puede «ayudar [a los afroamericanos] a entender y a adoptar el modelo de las minorías inmigrantes» y, de esta manera, convertirse «en el mismo tipo de grupo en el que se han convertido los grupos étnicos europeos», véase Ogbu, 1988, págs. 164-165; Glazer, 1983, pág. 184; Walzer, 1982, pág. 27. (Las citas son de Ogbu y Glazer, respectivamente.) Para el reconocimiento de que una integración con éxito debe comprender algunos elementos específicos de compensación histórica, acción positiva e instituciones separadas (no territoriales), véase Brown-Scott, 1994. Sobre la identidad dividida de los afroamericanos, véase Gutmann, 1993, págs. 185-187.

18. Según Gurr, los grupos minoritarios involucrados en conflictos étnicos pertenecen a las dos categorías principales: «grupos regionalmente concentrados que perdieron su autonomía ante Estados expansionistas, pero que aún conservan algunas de sus características culturales y lingüísticas y quieren proteger o reestablecer algún grado de existencia política separada» (o sea, minorías nacionales); y grupos que «han definido su estatus socioeconómico o político dentro de una sociedad más grande —basándose en alguna combinación de su etnicidad, origen inmigrante, roles económicos o religión— y que están interesados en proteger o conservar dicho estatus» (esto es, grupos étnicos); véase Gurr, 1993, pág. 15.

teoría de los derechos de las minorías tiene también un valor añadido: su proyección de futuro. Los casos complejos con que hemos de habérnoslas en la actualidad surgieron a menudo de injusticias e inconsistencias pretéritas. Creo que una política de inmigración más equitativa y coherente serviría, con el tiempo, para evitar tales casos complejos. Volveré a ocuparme de ello en el capítulo 5.

2. Tres formas de derechos diferenciados en función del grupo

Prácticamente todas las democracias liberales son multinacionales o poliétnicas, o bien ambas cosas a la vez. El «desafío del multiculturalismo» consiste por tanto en acomodar dichas diferencias nacionales y étnicas de una manera estable y moralmente defendible (Gutmann, 1993). En este apartado abordaré algunos de los procedimientos más importantes mediante los cuales las democracias han respondido a las reivindicaciones de las minorías nacionales y de los grupos étnicos.

En todas las democracias liberales, uno de los principales mecanismos usados para acomodar las diferencias culturales es la protección de los derechos civiles y políticos de los individuos. Es imposible exagerar la importancia de la libertad de asociación, de culto, de expresión, de libre circulación y de organización política para proteger la diferencia grupal. Estos derechos permiten a los individuos formar y mantener los diversos grupos y asociaciones que constituyen la sociedad civil, adaptar estos grupos a las circunstancias cambiantes y, por último, fomentar sus perspectivas e intereses en la totalidad de la población. La protección que proporcionan estos derechos comunes de ciudadanía es suficiente para muchas de las formas legítimas de diversidad en la sociedad.

Diversos críticos del liberalismo —incluyendo algunos marxistas, comunitaristas y feministas— han aducido que el énfasis liberal en los derechos individuales refleja una visión atomista, materialista, instrumental o conflictiva de las relaciones humanas. Creo que estas críticas son profundamente erróneas y que una de las funciones características de los derechos individuales es contribuir al mantenimiento de una amplia gama de relaciones sociales. De hecho, el derecho liberal más básico —la libertad de conciencia— es valioso fundamentalmente por la protección que otorga a las actividades intrínsecamente sociales (y no instrumentales).[19]

Sin embargo, en muchos países se acepta cada vez más que algunas formas de diferencia cultural únicamente pueden acomodarse mediante medi-

19. Sobre la importancia de los derechos individuales para la protección de los grupos, véase Buchanan, 1989; Walzer, 1990; Macdonald, 1989, págs. 122-123; Tomasi, 1991; Kymlicka, 1990, capítulos 4-6.

das legales o constitucionales especiales, por encima —y más allá de— los derechos comunes de ciudadanía. Algunas formas de diferencia derivadas de la pertenencia a un grupo sólo pueden acomodarse si sus miembros poseen algunos derechos específicos como grupo; es decir, lo que Iris Young denomina «ciudadanía diferenciada» (I. Young, 1989, pág. 258). Por ejemplo, una reciente publicación gubernamental canadiense señalaba que:

> En la experiencia canadiense, no ha bastado con proteger únicamente los derechos individuales. Aquí, la Constitución y las leyes ordinarias protegen también otros derechos, que se conceden a los individuos en su calidad de miembros de determinadas comunidades. La acomodación de ambos tipos de derechos hace que nuestra Constitución sea única y refleja el valor canadiense de igualdad como forma de acomodar la diferencia. Que los derechos comunitarios coexistan con los derechos individuales es la verdadera esencia de Canadá (Gobierno de Canadá, 1991*a*, pág. 3).

Resulta bastante engañoso decir que Canadá es único por el hecho de combinar los derechos individuales y los «derechos comunitarios» específicos en función de la pertenencia grupal. Tal combinación existe en otros muchos sistemas federales de Europa, Asia y África. Como he señalado antes, incluso la Constitución de los Estados Unidos, que muchas veces se considera un paradigma de individualismo, contempla diversos derechos específicos en función del grupo de pertenencia, incluyendo el estatus especial de los indios norteamericanos y de los portorriqueños.

Me centraré en estas medidas especiales específicas en función de la pertenencia grupal orientadas a acomodar las diferencias nacionales y étnicas. Al menos existen tres formas de derechos específicos en función de la pertenencia grupal: (1) derechos de autogobierno; (2) derechos poliétnicos; y (3) derechos especiales de representación. Aludiré brevemente a cada uno de ellos antes de abordar en los capítulos siguientes algunas de las cuestiones que plantean a la teoría democrática liberal.

1. *Los derechos de autogobierno*

En la mayoría de los Estados multinacionales, las naciones que los componen se muestran proclives a reivindicar algún tipo de autonomía política o jurisdicción territorial, para asegurarse así el pleno y libre desarrollo de sus culturas y los mejores intereses de sus gentes. En el caso más extremo, las naciones pueden desear la secesión, si consideran que la autodeterminación es imposible dentro del Estado al que pertenecen.

El derecho de los grupos nacionales a la autodeterminación está reconocido (con ciertos límites) en el derecho internacional. Según la Carta de

minación». Sin embargo, las Naciones Unidas no han definido qué son los «pueblos» y generalmente han aplicado el principio de autodeterminación sólo a las colonias de ultramar, no a las minorías nacionales internas, incluso en los casos en que estas últimas hayan estado sometidas al mismo tipo de colonización y conquista que las primeras. Esta limitación de la autodeterminación a las colonias de ultramar (conocida como la «tesis del agua salada») se considera, por lo general, una limitación arbitraria y muchas minorías nacionales insisten en que también son «pueblos» o «naciones» y que, como tales, tienen derecho a autodeterminarse. Estas minorías nacionales reivindican determinadas competencias de autogobierno, a las que no han renunciado por su incorporación (muchas veces involuntaria) a un Estado mayor.[20]

Un mecanismo de reconocimiento de las reivindicaciones de autogobierno es el federalismo, que reparte poderes entre el gobierno central y las subunidades regionales (provincias/Estados/cantones). Allá donde las minorías nacionales están concentradas territorialmente, se pueden trazar los límites de las subunidades federales de manera que la minoría nacional forme una mayoría en una de estas subunidades. Bajo estas circunstancias, el federalismo puede ofrecer un amplio autogobierno a una minoría nacional, garantizando su capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas sin sufrir el rechazo de la sociedad global.

Por ejemplo, merced a la división federal de poderes en Canadá, la provincia de Quebec (que es en un 80 % francófona) tiene amplia jurisdicción sobre temas cruciales para la supervivencia de la cultura francesa, incluyendo el control sobre la educación, la lengua y la cultura, así como un peso importante en la política de inmigración. Las nueve provincias restantes también tienen estas competencias, pero la principal fuerza motriz que trasciende la división de poderes existente y, de hecho, todo el sistema federal, es la necesidad de acomodar a los quebequeses. En la época de la Confederación, la mayoría de los dirigentes canadienses ingleses estaban a favor de un Estado unitario, a la manera del Reino Unido, y convinieron en aceptar un sistema federal fundamentalmente para acomodar a los canadienses franceses.

Una de las dificultades del sistema federal es mantener el equilibrio entre la centralización y la descentralización. Aunque la mayoría de quebequeses son partidarios de una mayor descentralización de poderes, la ma-

20. Algunos pueblos indígenas han defendido ante las Naciones Unidas que, de acuerdo con la Carta de la organización, también tienen derecho a la autodeterminación (véase *Mikmaq Tribal Society* v. *Canada* [1984], UNDoc. E/CN.4/Sub.2/204; Grand Council of the Crees, 1992). Para discusión sobre la tesis del agua salada y el derecho a la autodeterminación según el derecho internacional, véase Pomerance, 1982; Thornberry, 1991, págs. 13-21, 214-218; Crawford, 1988; Makinson. 1988.

yoría de los canadienses ingleses prefiere un gobierno central más fuerte. Por tanto, uno de los retos ante los que se enfrenta Canadá es encontrar una forma aceptable de «federalismo asimétrico» que garantice a Quebec competencias no otorgadas a otras provincias. Otros Estados federales se enfrentan a problemas similares.[21]

A menudo se recurre al federalismo para acomodar la diversidad nacional, por lo que algunos especialistas incluyen los derechos y las competencias inherentes a las unidades federales entre los «derechos colectivos» de las minorías nacionales (por ejemplo, F. Morton, 1985, pág. 77; Van Dyke, 1982, págs. 24-31). Naturalmente, muchos sistemas federales surgen por razones que bien poco tienen que ver con la diversidad cultural. En muchos casos el federalismo es simplemente una forma de descentralización administrativa (como en Alemania), o el resultado de accidentes históricos de colonización, como en Australia. No hay una conexión intrínseca entre el federalismo y la diversidad cultural. No obstante, el federalismo constituye una estrategia común para acomodar a las minorías nacionales. No es sorprendente que países que son «una federación de pueblos» hayan constituido también una federación política.[22]

En los Estados Unidos, sin embargo, se tomó deliberadamente la decisión de no recurrir al federalismo para acomodar los derechos de autogobierno de las minorías nacionales. En el siglo XIX existían sobradas posibilidades de crear Estados dominados por los navajos, por ejemplo, o por los chicanos, los portorriqueños o los nativos hawaianos, habida cuenta de que cuando esos grupos fueron incorporados a los Estados Unidos constituían mayorías en sus tierras natales. Sin embargo, se decidió deliberadamente no aceptar ningún territorio como Estado a menos que esos grupos nacionales constituyeran minorías. En algunos casos, para lograrlo se trazaron las fronteras de manera que las tribus indias o los grupos hispanos se vieran sobrepasados en número (Florida). En otros casos, se logró retrasando la esta-

21. Sobre la oposición de los canadienses ingleses a las reivindicaciones nacionalistas de descentralización, véase Stark, 1992. Un determinado nivel de asimetría de poderes *de facto* ha sido uno de los aspectos permanentes del federalismo canadiense. Sin embargo, muchos canadienses no están dispuestos a admitir formalmente esta asimetría en la Constitución (véase Gagnon y Garcea, 1988; Taylor, 1991; Cairns, 1991). Ésta es una de las razones por las cuales el Acuerdo de Charlottetown fue derrotado en referéndum. Algunas personas afirman que un sistema federal no puede sobrevivir si concede un estatus especial, pero esto queda refutado por la experiencia en muchos países. Para un estudio de diversas formas de federalismo asimétrico, véase Elazar, 1987, págs. 54-57.

22. En Alemania, el federalismo fue impuesto por los aliados tras la segunda guerra mundial para que ayudase a impedir el auge de los movimientos nacionalistas o autoritarios. Para útiles discusiones sobre las relaciones entre federalismo y diversidad cultural, véase Howse y Knop, 1993; Minow, 1990*b*; Majone, 1990; Gagnon, 1993; Long, 1991; Duchacek, 1977; Elkins, 1992; Norman, 1994.

talidad hasta que los colonos anglófonos sobrepasaron a los antiguos habitantes (por ejemplo, en Hawai y el sudoeste). En los casos donde era poco probable que la minoría nacional fuese superada, se creó un nuevo tipo de unidad política no federal, como la «asociación» de Puerto Rico o el protectorado de Guam.[23]

A resultas de ello, no puede considerarse que ninguno de los quince Estados asegure el autogobierno de alguna minoría nacional, a la manera en que Quebec asegura el autogobierno de los quebequeses. Por el contrario, el autogobierno se logra mediante instituciones políticas dentro de los Estados existentes (por ejemplo, las reservas indias), o bien completamente fuera del sistema federal (como en Puerto Rico y Guam). Esto ha acentuado la vulnerabilidad de las minorías en los Estados Unidos, ya que sus competencias de autogobierno no tienen la misma protección constitucional que los derechos estatales. Por otra parte, ha proporcionado una mayor flexibilidad a la hora de redefinir dichas competencias para que se ajustasen a las necesidades e intereses de cada minoría. Es mucho más fácil negociar nuevas disposiciones para el autogobierno de los navajos o los portorriqueños que modificar las competencias de los Estados individuales.

El federalismo únicamente puede servir como mecanismo para el autogobierno si la minoría nacional constituye una mayoría en una de las subunidades federales, como sucede con los quebequeses en Quebec. No es éste el caso de la mayoría de los pueblos indígenas de Norteamérica, por lo general minoritarios en número y con comunidades a menudo dispersas a lo largo de las fronteras estatales y provinciales. Además, con escasas excepciones (como los navajos), ningún nuevo trazado de las fronteras de estas subunidades federales crearía un Estado, provincia o territorio con mayoría indígena. En el siglo XIX hubiera sido posible crear un Estado o una provincia dominados por una tribu india pero, dada la masiva afluencia de colonos desde entonces, tal cosa resulta en la actualidad prácticamente inconcebible.

Una excepción a ello es el caso de los inuit, en el norte de Canadá, que quieren dividir los territorios del noroeste en dos, de manera que serán mayoría en la mitad oriental (que se denominará «Nunavut»). Este nuevo trazado de las fronteras se considera esencial para que los inuit puedan hacer efectivo su derecho a autogobernarse y ha sido recientemente aprobado por el gobierno federal.

23. Por consiguiente Nathan Glazer está en un error cuando afirma que la división de los Estados Unidos en unidades federales precedió a su diversidad étnica (Glazer, 1983, págs. 276-277). Esto es cierto en el caso de las trece colonias originales, pero las decisiones sobre la admisión y las fronteras de los nuevos Estados se tomaron tras la incorporación de las minorías nacionales y con el propósito de impedir la creación de Estados dominados por minorías nacionales.

Sin embargo, para otros pueblos indígenas norteamericanos el autogobierno ha estado vinculado en gran medida al sistema de tierras reservadas (conocido como «reservas» tribales en los Estados Unidos, y como «reservas» para las bandas indias en Canadá). El gobierno federal ha transferido importantes competencias a los consejos tribales y consejos de las bandas que gobiernan cada reserva. Las tribus y las bandas indias han ido aumentando su control sobre la sanidad, la educación, el derecho familiar, la policía, la justicia criminal y el aprovechamiento de recursos. De hecho se han convertido en un tercer orden de gobierno, con una serie de competencias que ha ido labrándose a partir de la jurisdicción federal y de las jurisdicciones estatales y provinciales.[24] Sin embargo, las dificultades administrativas son desalentadoras. El tipo de competencias que desean unas y otras tribus y bandas difiere enormemente. Además, están situadas territorialmente dentro de los Estados y provincias existentes, por lo que deben coordinar su autogobierno con los organismos estatales y provinciales. Por tanto, el alcance exacto y los mecanismos del autogobierno indígena en Canadá y los Estados Unidos sigue sin estar claro.

Muchos otros pueblos indígenas tienen sistemas de autogobierno similares o pretenden tenerlos. Una reciente declaración internacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas subrayó la importancia del autogobierno político. Sin embargo, en muchas partes del mundo, la esperanza de llegar a tener poderes políticos es prácticamente una utopía y el objetivo más inmediato es simplemente asegurar la base territorial existente para que no sufra mayores deterioros a manos de los colonos o de los explotadores de sus recursos. De hecho, un reciente estudio demostró que, en la actualidad, la principal causa de los conflictos étnicos en el mundo es la lucha de los pueblos indígenas para proteger sus derechos territoriales.[25]

Por tanto, las reivindicaciones de autogobierno suelen adoptar la forma de transferencias de competencias a una unidad política básicamente controlada por los miembros de la minoría nacional, que fundamentalmente se circunscriben a su patria o territorio histórico. Conviene señalar que estas concesiones no se consideran una medida temporal ni tampoco un remedio para una forma de opresión que algún día podremos (y deberemos) eliminar. Por el contrario, estos derechos a menudo se describen como derechos

24. Para un estudio comparativo de estos progresos, véase Fleras y Elliot, 1992. Una propuesta para proteger constitucionalmente el autogobierno aborigen como un tercer orden de gobierno en Canadá fue incluida en el Acuerdo de Charlottetown de 1992. Éste hubiera abarcado tanto el «autogobierno étnico» ejercido por los consejos de bandas en las reservas indias, como el «autogobierno público» ejercido por la mayoría inuit dentro del nuevo territorio de Nunavut (véase Asch, 1984, cap. 7). Para la relación del autogobierno indio con el federalismo, véase Resnik, 1989; Cassidy y Bish, 1989; Long, 1991.

25. Gurr, 1993, pág. viii; véase Nietschmann, 1987.

«intrínsecos» y, por tanto, permanentes, lo que constituye una de las razones de que las minorías nacionales aspiren a que sean contemplados en la Constitución.

2. *Derechos poliétnicos*

Como he señalado anteriormente, en los últimos treinta años los grupos inmigrantes han logrado poner en entredicho la «angloconformidad», modelo que daba por supuesto que los inmigrantes deberían abandonar todos los aspectos de su herencia étnica y asimilarse a las normas y costumbres culturales existentes. Al principio, este desafío consistió simplemente en exigir el derecho a expresar libremente sus particularidades sin temor a prejuicios o a discriminaciones por parte de la sociedad global de la que forman parte. Como señala Walzer, se exigía que «la política se separase de la nacionalidad, como ya se había separado de la religión» (Walzer, 1982, págs. 6-11).

Pero las exigencias de los grupos étnicos se extendieron a diversos e importantes ámbitos. Quedó claro que se necesitaban medidas enérgicas para erradicar las discriminaciones y los prejuicios, especialmente contra las minorías visibles. Por esta razón, en Canadá y en Australia las medidas antirracistas se consideran parte de la política «multicultural», al igual que los cambios en el currículum educativo encaminados a explicar la historia y la contribución específica de cada una de las minorías. Sin embargo, estas políticas están básicamente dirigidas a asegurar el ejercicio efectivo de los derechos comunes de ciudadanía y, por tanto, no merecen verdaderamente el calificativo de derechos de ciudadanía diferenciados en función del grupo.

Algunos grupos étnicos y minorías religiosas también han reivindicado diversas formas de subvención pública de sus prácticas culturales, una reivindicación que incluye la subvención de asociaciones, revistas y festivales étnicos. Habida cuenta de que la mayoría de Estados liberales subvencionan las artes y los museos para preservar la riqueza y la diversidad de nuestros recursos culturales, puede considerarse que financiar estudios y asociaciones étnicas pertenece al mismo apartado. De hecho, algunas personas defienden dichas subvenciones como una simple forma de asegurar que la financiación estatal de las artes y de la cultura no discrimine a los grupos étnicos. Algunas personas creen que los organismos que vehiculan las subvenciones públicas se han inclinado tradicionalmente en favor de las formas de expresión cultural de origen europeo y que los programas dirigidos a los grupos étnicos corrigen esta desviación. Otra reivindicación conexa —que abordaré *in extenso* en el capítulo 5— exige que las escuelas impartan docencia en la lengua de los inmigrantes.

Quizá la reivindicación más controvertida de los grupos étnicos es la relacionada con la exención de las leyes y las disposiciones que les perjudi-

can, dadas sus prácticas religiosas. Por ejemplo, los judíos y los musulmanes han solicitado en Gran Bretaña que se les exima del cierre dominical o de la legislación relativa al sacrificio de los animales; los varones *sijs* en Canadá han solicitado que se les exima de la legislación que obliga a llevar casco a los motoristas y de las normas de indumentaria oficiales de las fuerzas de policía, para poder seguir llevando sus turbantes; los judíos ortodoxos en los Estados Unidos han reivindicado el derecho a vestir la *yarmulka* durante el servicio militar; por último, las jóvenes musulmanas han solicitado en Francia que se les exima de las normas de indumentaria escolar para poder usar el *chador*.[26]

Estas medidas específicas en función del grupo de pertenencia, que denomino «derechos poliétnicos», tienen como objetivo ayudar a los grupos étnicos y a las minorías religiosas a que expresen su particularidad y su orgullo cultural sin que ello obstaculice su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante. Al igual que los derechos de autogobierno, los derechos poliétnicos no se consideran temporales, puesto que las diferencias culturales que protegen no son algo que se pretenda eliminar. Pero, como argumentaré en los capítulos 5 y 9, a diferencia de los derechos de autogobierno, el objetivo de los derechos poliétnicos no es el autogobierno, sino fomentar la integración en el conjunto de la sociedad.

3. *Derechos especiales de representación*

Aunque tradicionalmente el interés de las minorías nacionales y los grupos étnicos se ha centrado en el autogobierno o en los derechos poliétnicos, estos grupos, así como otros grupos sociales no étnicos, se interesan cada vez más por la idea de los derechos especiales de representación.

En las democracias occidentales hay una creciente preocupación porque el proceso político no es «representativo», en el sentido de que no consigue reflejar la diversidad de la población. En la mayoría de estos países, los legislativos están dominadas por hombres blancos, de clase media, que no padecen ninguna discapacidad. Se considera que un proceso más representativo debería incluir a miembros de minorías étnicas y raciales, mujeres, pobres, discapacitados, etcétera. La representación insuficiente de los grupos históricamente desfavorecidos es ya un fenómeno general. En los Estados

26. Para una discusión de estos derechos en el contexto británico, véase Parekh, 1990, pág. 705; 1991, págs. 197-204; Modood, 1992; Poulter, 1987. En Canadá, véase E. Kallen, 1987, págs. 325-331. En los Estados Unidos, véase Minow, 1990*b*; Sandel, 1990. Para el caso de las jóvenes musulmanas en Francia, véase Galeotti, 1993. Se suele decir que estas medidas son puramente «simbólicas». Pero las medidas referentes al empleo son muy materiales y afectan a las «oportunidades de vida» de las gentes, no sólo a sus «estilos de vida».

Unidos y Canadá, las mujeres, las minorías raciales y los pueblos indígenas juntos totalizan menos de un tercio de los escaños que les corresponderían en función de su peso demográfico. Las personas con discapacidades físicas y las económicamente desvaforecidas tampoco cuentan, ni de lejos, con una representación proporcional.[27]

Una manera de reformar el proceso es hacer que los partidos políticos sean más inclusivos, socavando las barreras que inhiben a las mujeres, a las minorías étnicas, o a los pobres, a convertirse en candidatos o dirigentes del partido. Otra forma de abordar el problema consiste en adoptar alguna forma de representación proporcional, algo que históricamente ha ido asociado con la elaboración de candidaturas más abiertas e inclusivas.

Sin embargo, la idea de que debería reservarse determinado número de escaños en el legislativo a los miembros de los grupos desfavorecidos o marginados despierta cada vez mayor interés. Por ejemplo, en Canadá, durante el debate acerca del Acuerdo de Charlottetown se hicieron diversas recomendaciones encaminadas a garantizar la representación de las mujeres, de las minorías étnicas, de las minorías con lengua oficial y de los aborígenes.

Muchas veces los derechos de representación derivados de la pertenencia a un grupo se defienden como respuesta a algunas desventajas o barreras sistémicas presentes en el proceso político, que impiden que las opiniones y los pareceres del grupo en cuestión estén debidamente representados. En la medida en que tales derechos se consideran una respuesta a la opresión o a las carencias sistémicas, resulta más plausible que se contemplen como medidas temporales en el tránsito hacia una sociedad en la que ya no exista la necesidad de representación especial, algo así como una forma de «acción positiva» política. La sociedad debería afanarse en erradicar la opresión y las carencias, eliminando así la necesidad de esos derechos.

Sin embargo, el tema de los derechos especiales de representación merced a la pertenencia grupal resulta complejo, porque a veces esta representación especial se defiende no por cuestiones de opresión, sino como corolario del autogobierno. El derecho al autogobierno de una minoría se vería gravemente debilitado si algún organismo externo pudiese revisar o revocar sus competencias unilateralmente, es decir, sin consultar a la minoría ni asegurar su consentimiento. Por tanto, que la minoría nacional tuviese garantizada la representación en todo aquel organismo que pueda interpretar o modificar sus competencias de autogobierno (como, por ejemplo, el tri-

27. Para estadísticas sobre la (insuficiente) representación de los negros y los hispanos en los Estados Unidos, véase C. Davidson, 1992, pág. 46. Para estadísticas sobre la representación de diversos grupos sociales en Canadá, véase RCERPF, 1991, págs. 93-96 y 192.

bunal supremo) podría considerarse un corolario de dicho autogobierno. Puesto que las reivindicaciones de autogobierno se contemplan como algo intrínseco y permanente, también lo serían en este caso las garantías de representación emanadas de ellas, a diferencia de las garantías fundamentadas en la opresión.[28]

Ésta es simplemente una breve descripción de los tres mecanismos empleados para acomodar las diferencias culturales, cada uno de los cuales se examinará con detalle en los capítulos siguientes. Prácticamente todas las democracias occidentales emplean uno o más de estos tres mecanismos. Obviamente, estos tres tipos de derechos pueden solaparse, en el sentido de que algunos grupos pueden reivindicar más de un tipo de derechos. Por ejemplo, los pueblos indígenas pueden pedir una representación especial en el gobierno central, en virtud de su situación de desventaja, así como diversas competencias de autogobierno, en virtud de su estatus como «pueblo» o «nación». Pero esos derechos no necesariamente deben ir juntos. Un grupo oprimido, como el de los discapacitados, puede aspirar a una representación especial, pero carece de base para reivindicar derechos de autogobierno o derechos poliétnicos. Por el contrario, un grupo inmigrante económicamente floreciente puede reivindicar derechos poliétnicos, pero carece de base para exigir derechos de representación especial o de autogobierno, etcétera.

Aún no he dicho nada en defensa de estos derechos. Intentaré ofrecer una defensa (razonada) de los mismos en los capítulos 5 y 6. Sin embargo, antes debemos aclarar determinadas confusiones sobre la relación entre derechos individuales y derechos colectivos, cuestión de la que nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

28. Así como el autogobierno puede suponer la representación garantizada en los organismos intergubernamentales que negocian, interpretan y modifican la división de poderes, puede también suponer una representación *reducida* en los organismos federales que legislan en áreas de jurisdicción exclusivamente federal, en la medida en que el grupo autogobernado no se ve afectado por las decisiones de estos organismos federales. En el capítulo 7 abordo la relación entre el autogobierno y la representación.

Capítulo 3

DERECHOS INDIVIDUALES Y DERECHOS COLECTIVOS

El compromiso básico de una democracia liberal es la libertad y la igualdad de sus ciudadanos individuales. Esto se refleja en los derechos constitucionales, que garantizan los derechos civiles y políticos básicos a todos los individuos, independientemente de su pertenencia de grupo. De hecho, la democracia liberal surgió en parte como reacción contra la forma en que el feudalismo definía los derechos políticos y las oportunidades económicas de los individuos en función del grupo al que pertenecían.

¿Cómo pueden entonces los liberales aceptar las reivindicaciones de derechos diferenciados en función del grupo de las minorías étnicas y nacionales? ¿Por qué los miembros de determinados grupos deberían tener derechos relativos a la tierra, la lengua, la representación, etcétera, que los miembros de otros grupos no tienen? Para muchas personas, la idea de derechos diferenciados en función del grupo parece asentarse en una filosofía o en una visión del mundo opuesta a la del liberalismo. Ésta parece preocuparse más por el estatus de los grupos que por el de las personas. Además, parece tratar a los individuos como meros portadores de identidades y objetivos grupales, más que como personalidades autónomas capaces de definir su propia identidad y objetivos en la vida. En síntesis, los derechos diferenciados en función del grupo parecen reflejar una perspectiva colectivista o comunitarista más que la creencia liberal en la libertad y la igualdad de los individuos.

Ésta es una percepción errónea, que se basa en algunas confusiones que espero resolver a lo largo de los próximos capítulos. Intentaré demostrar que muchas formas de ciudadanía diferenciada en función del grupo son consistentes con los principios liberales de libertad (capítulo 5) e igualdad (capítulo 6). Pero antes es preciso aclarar algunos malentendidos comunes sobre la naturaleza de los derechos diferenciados en función del grupo.

Las diversas formas de ciudadanía diferenciada en función del grupo señaladas en el capítulo 2 se describen muchas veces, tanto por sus defensores como por sus críticos, como «derechos colectivos». Esta terminología puede ser bastante engañosa. Una de las razones de ello es que la categoría de derechos colectivos es extensa y heterogénea. Comprende los derechos de sindicatos y corporaciones; el derecho a entablar litigios como acciones de clase; el derecho de todos los ciudadanos a un aire no contaminado, etcétera.

Estos derechos tienen poco en común, y es importante no mezclar la idea de ciudadanía diferenciada en función del grupo con la miríada de otros temas que surgen bajo la definición de «derechos colectivos».

Lo más importante de todo es que la terminología de los derechos colectivos incita a la gente a elaborar supuestos erróneos sobre la relación entre la ciudadanía diferenciada en función del grupo y los derechos individuales. Es natural dar por supuesto que los derechos colectivos son derechos ejercidos por colectividades, como algo opuesto a los derechos ejercidos por los individuos, y que los primeros entran en conflicto con los segundos. Como veremos, estos supuestos no se corresponden con diversas formas de ciudadanía diferenciada en función del grupo. La relación entre este tipo de ciudadanía y los derechos individuales es, de hecho, bastante complicada, y necesitamos encontrar un vocabulario que pueda captar todos sus matices.

1. Restricciones internas y protecciones externas

Muchos liberales temen que los «derechos colectivos» reivindicados por los grupos étnicos y nacionales sean, por definición, contrarios a los derechos individuales. Este parecer ha sido popularizado en Canadá por el antiguo Primer ministro Pierre Trudeau, que explicó su oposición a los derechos de autogobierno para el Quebec diciendo que creía en «la primacía del individuo», que «sólo el individuo posee derechos» (Trudeau, 1990, págs. 363-364).

Sin embargo, esta retórica sobre derechos individuales *versus* derechos colectivos es de poca ayuda. Debemos distinguir entre dos tipos de reivindicaciones que un grupo étnico o nacional podría hacer. El primero implica la reivindicación de un grupo contra sus propios miembros; el segundo implica la reivindicación de un grupo contra la sociedad en la que está englobado. Se puede considerar que ambos tipos de reivindicaciones protegen la estabilidad de comunidades nacionales o étnicas, pero que responden a diferentes fuentes de inestabilidad. El primer tipo tiene el objetivo de proteger al grupo del impacto desestabilizador del *disenso interno* (por ejemplo, la decisión de los miembros individuales de no seguir las prácticas o las costumbres tradicionales), mientras que el objetivo del segundo es proteger al grupo del impacto de las *decisiones externas* (por ejemplo, las decisiones políticas y económicas de la sociedad mayor). Para distinguir estos dos tipos de reivindicaciones, denominaré a las primeras «restricciones internas» y, a las segundas, «protecciones externas».

A ambas se las conoce como «derechos colectivos», si bien plantean cuestiones muy diferentes. Las restricciones internas implican relaciones *intragrupales*: el grupo étnico o nacional puede pretender usar el poder del Estado para restringir la libertad de sus propios miembros en nombre de la

solidaridad de grupo. Esto plantea el peligro de la opresión individual. Los críticos de los «derechos colectivos» en este sentido muchas veces invocan la imagen de culturas teocráticas y patriarcales, donde las mujeres están oprimidas, y la ortodoxia religiosa impuesta legalmente como ejemplos de lo que puede suceder cuando los presuntos derechos de la colectividad prevalecen sobre los derechos de los individuos.

Naturalmente, todas las formas de gobierno y todos los ejercicios de autoridad política implican restringir la libertad de quienes están sujetos a su autoridad. En todos los países, por liberales y democráticos que sean, se exige a las gentes que paguen impuestos para sufragar los bienes públicos. La mayoría de las democracias exigen también que las personas cumplan su deber como jurados, o que realicen algún tipo de servicio militar o comunitario, y algunos países exigen a la gente que vote (por ejemplo Australia). Todos los gobiernos esperan, y a veces exigen, un nivel mínimo de responsabilidad y participación cívica de sus ciudadanos.

Pero algunos grupos pretenden imponer restricciones mucho mayores a la libertad de sus miembros. Una cosa es exigir a la gente que actúe como jurado o que vote, y otra muy distinta obligarla a ir a una determinada Iglesia o a seguir los roles tradicionales del género. Las primeras exigencias tienen el propósito de mantener los derechos liberales y las instituciones democráticas, y las segundas restringir estos derechos en nombre de la tradición cultural o la ortodoxia religiosa. Para los fines de esta discusión, emplearé el término «restricciones internas» para aludir exclusivamente a este último tipo de casos, donde las libertades civiles y políticas básicas de los miembros del grupo se ven restringidas.[1]

Las protecciones externas implican relaciones *intergrupales*; esto es, el grupo étnico o nacional puede tratar de proteger su existencia y su identidad específica limitando el impacto de las decisiones de la sociedad en la que está englobado. Esto también plantea ciertos problemas, no de opresión individual dentro de un grupo, sino de injusticia entre grupos. Uno grupo puede ser marginado o segregado en aras de conservar la especificidad de otro grupo. Los críticos de los «derechos colectivos» en este sentido muchas veces aluden al sistema del *apartheid* en Sudáfrica, como ejemplo de lo que puede pasar cuando un grupo minoritario reivindica una protección especial ante el conjunto de la sociedad.

1. Obviamente, los grupos son libres de exigir tales acciones como condición de pertenencia a asociaciones privadas o voluntarias. Una organización católica puede insistir en que sus miembros acudan a la iglesia. El problema surge cuando un grupo trata de usar el poder gubernamental para restringir la libertad de sus miembros. Los liberales insisten en que quien ejerza el poder político dentro de una comunidad debe respetar los derechos civiles y políticos de sus miembros, así como en que cualquier intento de imponer restricciones internas que infrinjan tal condición es ilegítimo.

Sin embargo, las protecciones externas no crean necesariamente tal injusticia. La concesión de derechos especiales de representación, de reivindicaciones territoriales o de derechos lingüísticos a una minoría no necesita, y muchas veces no implica, una posición de dominio sobre otros grupos. Por el contrario, como argumentaré en el capítulo 6, tales derechos pueden contemplarse como algo que sitúa a los diversos grupos en mayor pie de igualdad, reduciendo la medida en que el grupo más pequeño es vulnerable ante el grande.

Cabe señalar que las restricciones internas pueden existir y, de hecho, existen, en países culturalmente homogéneos. El deseo de proteger las prácticas culturales ante el disenso interno existe en cierta medida en todas las culturas, e incluso en los Estados-nación homogéneos. Sin embargo, las protecciones externas únicamente pueden surgir en Estados multinacionales o poliétnicos, puesto que protegen un grupo étnico o nacional determinado del impacto desestabilizador de las decisiones de la sociedad de la que forman parte.[2]

Ambos tipos de reivindicaciones no necesariamente van juntas. Algunos grupos étnicos o nacionales buscan protecciones externas contra la sociedad mayor sin pretender imponer restricciones internas legalmente vigentes sobre sus propios miembros. Otros grupos no reivindican protección externa alguna ante la comunidad de la que forman parte, pero ambicionan un mayor poder sobre la conducta de sus propios miembros. Y otros grupos reivindican ambas cosas. Estas variaciones conducen a dos concepciones de los derechos de las minorías fundamentalmente diferentes, y es importante determinar cuál es el tipo de reivindicación que plantea cada grupo. Para avanzar las conclusiones de los tres capítulos siguientes, argumentaré que los liberales, cuando se trata de promover la equidad entre los grupos, pueden y deben postular determinadas protecciones externas, pero deben rechazar las restricciones internas que limitan el derecho de los miembros de un grupo a cuestionar y a revisar las autoridades y las prácticas tradicionales.

Si un grupo reivindica uno de los tres tipos de derechos diferenciados en función del grupo expuestos en el capítulo 2 (derechos de autogobierno,

2. Los grupos no étnicos pueden reivindicar protecciones externas análogas. Se puede considerar que diversos derechos específicos en función del grupo (para las mujeres, los gays y las lesbianas, o para personas discapacitadas) proporcionan formas de protección externa, ya que reducen el grado en que estos grupos son vulnerables a —o están en una posición desventajosa ante— las decisiones mayoritarias. Además, como abordaré en el capítulo 6, apartado 4, hay un sentido en el que el propio Estado constituye una protección externa ante el mundo. Sin embargo, en este capítulo me centro exclusivamente en las reivindicaciones de grupos étnicos y nacionales para protegerse de las decisiones de otros grupos más grandes dentro del mismo Estado, reivindicaciones que, a diferencia de las restricciones internas, sólo pueden plantearse en un país pluralista.

derechos poliétnicos, y derechos especiales de representación), ¿está intentando imponer restricciones internas o de obtener protecciones externas? Depende. Estos derechos diferenciados en función del grupo pueden servir a ambos propósitos, dependiendo de las circunstancias. Empezaré mostrando cómo pueden ofrecer protecciones externas, y a continuación consideraré cómo pueden imponer restricciones internas.

Los tres tipos de ciudadanía diferenciada en función del grupo pueden emplearse para proporcionar protecciones externas. Esto es, cada uno de estos tipos ayuda a proteger a una minoría del poder económico o político de la sociedad en la que están englobados, aunque cada uno de ellos responda, de distintas maneras, a diferentes presiones externas:

- Los derechos especiales de representación para un grupo dentro de las instituciones políticas del conjunto de la sociedad hacen menos probable que una minoría nacional o étnica sea ignorada en decisiones que afectan globalmente al país.
- Los derechos de autogobierno confieren poderes a unidades políticas más pequeñas, de manera que una minoría nacional no puede ser desestimada o sobrestimada por la mayoría en decisiones que son de particular importancia para su cultura, como las cuestiones de educación, inmigración, desarrollo de recursos, lengua y derecho familiar.
- Los derechos poliétnicos protegen prácticas religiosas y culturales específicas que podrían no estar adecuadamente apoyadas mediante el mercado (por ejemplo, subvencionando programas que fomenten las lenguas y las artes de los grupos), o que están en desventaja (muchas veces inintencionadamente) en la legislación vigente (por ejemplo, las exenciones a la legislación de cierre dominical o pautas indumentarias que entran en conflicto con creencias religiosas).

Cada una de estas tres formas de derechos diferenciados en función del grupo ayuda a reducir la vulnerabilidad de los grupos minoritarios ante las presiones económicas y las decisiones políticas del grueso de la sociedad. Algunas minorías nacionales y étnicas persiguen estos derechos diferenciados exclusivamente por este tipo de protección externa. Lo que tales grupos pretenden es asegurarse de que el conjunto de la sociedad no les privará de las condiciones necesarias para su supervivencia, no controlar la medida en que sus propios miembros se adhieren a prácticas poco tradicionales u ortodoxas.

En tales circunstancias, no se produce necesariamente un conflicto entre las protecciones externas y los derechos individuales de los miembros del grupo. La existencia de tales protecciones externas nos habla de la relación entre la mayoría y los grupos minoritarios; no nos dice nada acerca de la relación entre el grupo étnico o nacional y sus propios miembros. Los

grupos que tienen estas protecciones externas pueden respetar plenamente los derechos civiles y políticos de sus miembros. De hecho, en el capítulo 5 argumentaré que estas medidas no sólo son consistentes con la libertad de los miembros individuales, sino que, en realidad, la fomentan.[3]

Sin embargo, otros grupos están interesados en controlar el disenso interno y reclaman derechos diferenciados en función del grupo para imponer restricciones internas sobre sus miembros. Tanto los derechos de autogobierno como los derechos poliétnicos pueden, en determinadas circunstancias, ser empleados para limitar los derechos de los miembros del grupo minoritario.

Esta posibilidad se ha planteado muchas veces en el contexto de las reivindicaciones de autogobierno por parte de los pueblos indígenas. Por ejemplo, como parte de su autogobierno, los consejos tribales en los Estados Unidos han sido históricamente eximidos de la exigencia constitucional habitual de respetar los derechos recogidos en la Declaración de Derechos de los Estados Unidos. Según la Ley de Derechos Civiles de los Indios de 1968, a los gobiernos tribales se les exige ahora que respeten la mayoría de (pero no todos) estos derechos individuales. Sin embargo, aún existen límites a la posibilidad de recurrir judicialmente contra las acciones de los consejos tribales. Si una mujer de una tribu india considera que sus derechos han sido violados por su consejo tribal, puede apelar a un tribunal tribal, pero no puede (excepto en circunstancias excepcionales) apelar al Tribunal Supremo.

De forma similar, las colectividades indias en Canadá consideran que sus consejos de autogobierno no deberían estar sometidos a recursos judiciales amparados por la Carta de Derechos y Libertades canadiense. No quieren que sus miembros puedan cuestionar las decisiones de la colectividad en los tribunales de la sociedad canadiense.

Estos límites en la aplicación de las declaraciones de derechos constitucionales crean la posibilidad de que los individuos o los subgrupos dentro de la comunidad india puedan ser oprimidos en nombre de la solidaridad de grupo o de la pureza cultural. Por ejemplo, se ha expresado la preocupación de que las mujeres indias en los Estados Unidos y Canadá puedan ser objeto de discriminación bajo determinados sistemas de autogobierno, si éstos están eximidos del habitual requisito constitucional de igualdad sexual. De hecho, la Native Women's Association de Canadá, preocupada

3. De hecho implican limitar la libertad de los que no pertencen al grupo, restringiendo su capacidad de tomar decisiones económicas o políticas relativas a la comunidad minoritaria y a los recursos de la misma. Pero, como argumentaré en el capítulo 6, esto puede considerarse como algo que promueve la equidad entre los miembros de las comunidades mayoritarias y minoritarias. Es una cuestión de justicia entre grupos, no de prioridad de los grupos sobre los individuos.

por el peligro de discriminación sexual en sus reservas, exigió que las decisiones de los gobiernos aborígenes estén sometidas a la Carta canadiense.[4]

Por otra parte, muchos indios insisten en que este temor a la opresión sexual refleja estereotipos o prejuicios fruto de una información errónea sobre sus culturas. Éstos aducen que el autogobierno indio ha de ser eximido de la Declaración/Carta de Derechos, no con objeto de restringir la libertad de las mujeres en el seno de las comunidades indias, sino para defender las protecciones *externas* de los indios con respecto al conjunto de la sociedad. Sus derechos especiales por lo que se refiere al territorio, a la caza, o a la representación de grupo, que les ayudan a reducir su vulnerabilidad ante las decisiones económicas y políticas del grueso de la sociedad, podrían ser eliminados por discriminatorios según la Declaración/Carta de Derechos.[5]

Algunos dirigentes indios temen también que los jueces blancos del Tribunal Supremo puedan interpretar determinados derechos de una manera culturalmente sesgada. Por ejemplo, las tradicionales formas indias de toma de decisiones políticas por consenso se pueden interpretar como algo que niega los derechos democráticos. Estos procedimientos tradicionales no infringen el principio democrático que subyace a la Constitución; es decir, que la autoridad legítima precisa del consentimiento de los gobernados, sometido a revisiones periódicas. Sin embargo estos procedimientos no siguen el método específico contemplado por la Constitución para asegurar el consentimiento de los gobernados, esto es, la elección periódica de los representantes. Estos procedimientos se basan más bien en mecanismos, largo tiempo observados, para asegurar la toma de decisiones por consenso. A los dirigentes indios les preocupa que los jueces blancos impongan su propia y culturalmente específica forma de democracia, sin detenerse a considerar si las prácticas indias tradicionales son una interpretación igualmente válida de los principios democráticos.

4. Pese a todo, el NWAC está dispuesto a aceptar esta excepción de la revisión de la Carta siempre y cuando se adopte una futura Constitución aborigen que proteja eficazmente la igualdad sexual. Y de hecho diversos grupos aborígenes canadienses han elaborado una declaración de derechos y responsabilidades que regularía los gobiernos aborígenes (Turpel, 1989-1990, págs. 42-44). Para disputas sobre la protección legal de la igualdad sexual en las reservas indias en los Estados Unidos y Canadá, véase Christofferson, 1991; Resnik, 1989; Moss, 1990; Turpel, 1993; Cairns, 1994.

5. Por ejemplo, las garantías de representación de los indios podrían considerarse una violación de los derechos de igualdad avalados por la decimocuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (o la decimoquinta de la Carta canadiense), así como las restricciones sobre los derechos de libre circulación de los no indios en las reservas indias. Por las razones argumentadas en el capítulo 5, pienso que es un error interpretar los derechos de igualdad como algo que imposibilita tales políticas, aunque algunos no indios cuestionan los derechos de autogobierno y los derechos territoriales de los indios basándose en esta premisa (Tsosie, 1994, pág. 496).

Por tanto, muchos dirigentes indios son partidarios de que a sus comunidades se las exima de la Carta/Declaración de Derechos, pero al mismo tiempo afirman su compromiso con los derechos y libertades humanas básicas inherentes a estos documentos constitucionales. Tales dirigentes aprueban los principios, pero se oponen a las instituciones y procedimientos concretos que la sociedad dominante ha establecido para la protección de los mismos.[6] Por tanto, procuran crear o mantener sus propios procedimientos para proteger los derechos humanos, especificados en las Constituciones de las tribus y las bandas, algunas de las cuales se basan en las disposiciones de los protocolos internacionales sobre derechos humanos. Algunos grupos indios también han aceptado la idea de que sus gobiernos, al igual que todos los gobiernos soberanos, deberían ser responsables ante los tribunales internacionales de derechos humanos (por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas). A lo que se oponen es a la pretensión de que las decisiones de su gobierno tengan que someterse a los tribunales federales de la sociedad dominante; tribunales que, históricamente, han aceptado y legitimado la colonización y el desposeimiento de los pueblos y las tierras indias.

En resumen, muchos grupos indios —incluso aquellos que se oponen a la revisión judicial federal de su autogobierno— no pretenden imponer restricciones internas. Sin embargo, existen importantes excepciones. Uno de los casos relativamente claros de restricciones internas entre los grupos indígenas autogobernados tiene que ver con los pueblo —una tribu india estadounidense— y la libertad religiosa. Como no están sujetos a la Declaración de Derechos, a los gobiernos tribales no se les exige que acaten la separación estricta entre Iglesia y Estado que aquélla refleja. De hecho, los pueblo han establecido un gobierno teocrático que discrimina a aquellos miembros de su comunidad que no comparten la religión tribal. Por ejemplo, se niegan los subsidios de vivienda a aquellos miembros de la comunidad que se han convertido al protestantismo. En este caso, no cabe duda de que las competencias del autogobierno se están utilizando para limitar la

6. De acuerdo con la afirmación de Carens, «se supone que la gente experimentará la materialización de los principios de justicia a través de diversas instituciones concretas, pero en realidad pueden adquirir mucha experiencia de la institución y muy poca del principio» (Carens, 1994, pág. 39). Es una manera brillante de describir la percepción que muchos aborígenes canadienses tienen de la Carta canadiense y del Tribunal Supremo. Estos aborígenes experimentan los rituales y procedimientos del sistema judicial, pero en mucha menor medida los principios de justicia y derechos humanos inherentes a ellos. Para una discusión de la aplicación de los derechos constitucionales a los gobiernos indios, véase Turpel, 1989-1990; Boldt, 1993, págs. 174-156; Boldt y Long, 1984; Ball, 1989, págs. 2.308-2.309; Resnik, 1989, págs. 725-742; Tsosie, 1994; y el debate entre Robert Laurence y Robert Williams en *Arizona Law Review*, 30/3, 1988.

libertad de los miembros de la comunidad a la hora de cuestionar y revisar las prácticas tradicionales.[7]

Para los foráneos muchas veces resulta difícil estimar la probabilidad de que el autogobierno de una minoría indígena o nacional conlleve la supresión de derechos individuales básicos. La identificación de la opresión requiere sensibilidad ante la situación específica, especialmente cuando se está tratando con otras culturas. En el capítulo 8 volveré a referirme a esto, así como a las cuestiones relativas a los recursos judiciales.

También es posible que los derechos poliétnicos se empleen para imponer restricciones internas. Los grupos inmigrantes y las minorías religiosas podrían, en principio, anhelar el poder legal para imponer a sus miembros las prácticas culturales tradicionales. Los grupos étnicos podrían exigir el derecho a que sus hijos abandonasen la escuela antes de la edad prescrita legalmente para ello, con lo que se reducirían las probabilidades de que estos niños abandonasen la comunidad al llegar a la edad adulta; o el derecho a perpetuar costumbres tradicionales como la clitoridectomía, o los matrimonios concertados y forzosos que infringen las leyes existentes relativas al consentimiento informado. Se han dado casos de maridos que han pegado a sus esposas porque han encontrado un trabajo fuera del hogar y que, como defensa legal, han argumentado que agredir a la esposa es una práctica aceptable en su país de origen. Más en general, se teme que «el multiculturalismo, llevado a su extremo lógico» pueda justificar que cada grupo étnico tenga autoridad para imponer sus propias tradiciones legales a sus miembros, aun cuando dichas tradiciones se contradigan con los derechos humanos básicos y con los principios constitucionales (Abu-Laban y Stasiulus, 1992, pág. 379).

La amenaza que tales restricciones internas representan para los derechos individuales es bastante real. Pero es erróneo sugerir que permitir tales prácticas opresivas es la extensión «lógica» de las actuales políticas de «multiculturalismo» en los principales países inmigrantes. El objetivo de las políticas existentes es permitir que los inmigrantes expresen su identidad étnica, si así lo desean, y reducir algunas de las presiones externas que se ejercen sobre ellos para asimilarlos. Es perfectamente lógico aceptar este objetivo y negar al mismo tiempo que los grupos tengan derecho a imponer determinadas prácticas a unos miembros que no desean mantenerlas. El modelo de polietnicidad inherente a la política pública en Canadá, Austra-

7. Para una discusión del caso, véase Weston, 1981; Svensson, 1979. Algunos dirigentes maoríes de Nueva Zelanda insisten en que sus miembros tienen un deber similar de mantener las prácticas tradicionales (Sharp, 1990, pág. 249). Para una defensa (cualificada) de la reivindicación de que los miembros del grupo tienen tales «deberes de lealtad», hasta el punto de que algunas veces está justificado imponer restricciones internas, véase Nickel, 1994, págs. 95-97.

lia y los Estados Unidos, apoya la capacidad de los inmigrantes para elegir por sí mismos si mantienen o no su identidad étnica. En ninguna parte se sugiere que los grupos étnicos debieran tener capacidad alguna para regular la libertad de los individuos para aceptar o rechazar esta identidad. Como tal, la política pública refuerza (con bastante coherencia) algunas protecciones externas, al tiempo que rechaza las restricciones internas (Gobierno del Canadá, 1991*b*, pág. 11).

Además, entre los miembros de los propios grupos minoritarios no se genera demasiado apoyo para la imposición de restricciones internas. Pocas han sido las organizaciones de inmigrantes dentro de las democracias occidentales que han pretendido tales políticas.[8] La mayoría de las reivindicaciones de los derechos poliétnicos se defienden en términos de —y adoptan la forma de— protecciones externas frente a la comunidad principal.

Naturalmente, algunos grupos sí reivindican restricciones internas. Esto es particularmente cierto en el caso de comunidades religiosas, más que en los grupos inmigrantes *per se*. Por ejemplo, los Estados Unidos exime a los amish, una secta cristiana con varios siglos de antigüedad, de las leyes relativas a la escolaridad obligatoria de los niños. Canadá ofrece una exención similar a otras antiguas sectas cristianas (los menonitas, los doukhobours y los hutteritas). Los miembros de dichas sectas pueden dejar de llevar a sus hijos a las escuelas antes de los dieciséis años, que es la edad que indica la ley, y tampoco se les exige que cursen el currículum escolar habitual. A los padres les inquieta que sus hijos reciban esta educación más amplia, ya que ello podría tentarles a abandonar la secta y a incorporarse plenamente a la sociedad. Estos grupos también pueden imponer severas restricciones a la capacidad de sus miembros para abandonarlos.[9]

Merece la pena señalar que estas restricciones internas no son el resultado del reciente cambio hacia una política de inmigración más «poliétnica». Las exenciones legales concedidas a las sectas cristianas son muy anteriores a esta política, y los grupos inmigrantes recientes no gozan de tales exenciones. Por ejemplo, las democracias occidentales rechazan enérgicamente la idea de que los inmigrantes procedentes de países árabes o asiáticos deberían poder continuar prácticas tradicionales que implican restrin-

8. Por ejemplo, mientras que en algunas zonas de la India se siguen defendiendo las prácticas del *suttee* y del infanticidio femenino, ninguna organización inmigrante hindú en una democracia occidental ha buscado la libertad de perpetuarlas. Estos son casos extremos, pero reflejan una tendencia general. Las restricciones internas que están profundamente arraigadas en el país de origen del inmigrante a menudo son indeseables —e incluso impensables— en el nuevo país. Para casos de prácticas opresivas que resurgen, como, por ejemplo, la circuncisión femenina, véase Poulter, 1987.

9. Sobre los amish, véase *Wisconsin* v. *Yoder*, 406 US 210. Para los casos canadienses, véase Janzen, 1990, capítulos 5-7.

gir los derechos básicos de sus propios miembros, tales como los matrimonios concertados forzosos, o la discriminación sexual en la educación o el derecho familiar. Algunas veces, especialmente los dirigentes musulmanes en Gran Bretaña, esgrimen la idea de que la ley musulmana relativa al estatus familiar debería reconocerse legalmente. Pero nunca se ha producido ningún movimiento en favor del reconocimiento legal de los divorcios mediante el *talaq*, o en favor de que se exima a los musulmanes de la legislación civil relativa a la división equitativa de las propiedades matrimoniales.[10]

Así pues, existen algunos casos de grupos étnicos y nacionales que reivindican restricciones internas. En estos casos, un grupo ha reclamado competencias legales para restringir la libertad de sus propios miembros y así poder conservar sus prácticas religiosas tradicionales. Estos grupos han intentado establecer o mantener un sistema de derechos diferenciados en función del grupo que proteja las prácticas comunales, no sólo ante las decisiones tomadas desde fuera del grupo, sino también ante el disenso interno, y esto muchas veces exige que se les exima de los requisitos constitucionales o legislativos que se aplican al conjunto de la sociedad.[11]

Volveré a aludir a estas reivindicaciones en el capítulo 8, y argumentaré si los Estados liberales deberían ser o no más «tolerantes» hacia ellas. Pero, por ahora, es importante señalar que tales reivindicaciones son raras, y que raramente tienen éxito. En las democracias occidentales, la mayor parte de las reivindicaciones de derechos específicos en función del grupo realizadas por grupos étnicos y nacionales se centran en las protecciones externas. Aquellos escasos grupos que han reivindicado competencias para imponer restriccio-

10. En un divorcio *talaq*, un marido musulmán repudia unilateralmente a su mujer simplemente repitiendo tres veces «me divorcio de ti». Una esposa musulmana no tiene un derecho equivalente que le permita divorciarse de su marido unilateralmente. En Gran Bretaña se ha aprobado una legislación que sostiene que tales declaraciones carecen de fuerza legal (Poulter, 1987, pág. 601).

11. Muchas veces estas restricciones internas se racionalizan argumentando que la influencia de la sociedad de la que se forma parte (por ejemplo, la televisión) hace que sea más difícil para los miembros de un grupo mantener su forma de vida tradicional; algunos miembros son «presionados» por los seductores atractivos de la sociedad de la que forman parte. Sin duda es cierto que, en muchos casos, el disenso interno es el resultado de la exposición a influencias externas. Pero aún hay otra distinción fundamental entre las restricciones internas y las protecciones externas. El objetivo de las protecciones externas es asegurar que la gente pueda mantener su forma de vida *si así lo desea*, así como que las decisiones de personas ajenas a la comunidad no le impidan hacerlo. El objetivo de las restricciones internas es forzar a la gente a mantener su forma de vida tradicional, aun cuando no opten por ella voluntariamente porque consideran más atractivo otro tipo de vida. En ambos casos, podría decirse que el objetivo es limitar las «influencias externas». Pero el tipo de «influencia» implícita en ellos, así como la naturaleza del «límite», es fundamentalmente diferente. En el primer caso, la influencia de la sociedad de la que forman parte imposibilitaría que la gente que hubiese optado por mantener su forma de vida tra-

nes por lo general no han obtenido respuesta. Aunque durante los últimos veinte años la mayoría de las democracias liberales han hecho algunos esfuerzos para acomodar las diferencias étnicas y nacionales, este cambio hacia una política pública más «multiculturalista» ha sido casi totalmente una cuestión de aceptar determinadas protecciones externas, no restricciones internas.

No siempre resulta sencillo trazar esta distinción entre restricciones internas y protecciones externas, como tampoco la distinción entre naciones y grupos étnicos. Muchas veces las medidas encaminadas a proporcionar protecciones externas tienen implicaciones para la libertad de los miembros en el seno de la comunidad. En el mejor los casos cuestan un dinero para administrar y, por tanto, esto puede hacer que se incrementen los impuestos sobre los miembros de un grupo. Pero algunas veces las implicaciones pueden ser más graves.

Por ejemplo, el caso de Salman Rushdie ha hecho que algunos musulmanes británicos hayan propuesto leyes antidifamatorias grupales que pudieran proporcionar la misma protección a los grupos religiosos que las leyes contra la apología del racismo proporcionan a los grupos raciales. En el caso de las leyes antidifamatorias la motivación era proporcionar una forma de protección externa; esto es, de proteger a los negros y a los judíos de los elementos racistas que existen en el seno de la sociedad. Muchas veces las leyes antilibelo grupal se defienden en parecidos términos como una forma de proteger a los musulmanes de la virulenta «islamofobia» de los países occidentales. Pero estas leyes antilibelo grupal pueden emplearse también para restringir la difusión de la blasfemia o la apostasía dentro de una comunidad religiosa. De hecho, como sugiere el propio ejemplo de Rushdie, hay razones para pensar que algunos dirigentes musulmanes ambicionan tales leyes fundamentalmente para controlar la apostasía dentro de la comunidad musulmana, más que para controlar la expresión de los no musulmanes.[12] Las leyes justificadas en términos de protección externa pueden abrir la puerta a restricciones internas.

---

dicional pudiera hacerlo. Limitar esta influencia mediante protecciones externas ayuda a asegurar que los miembros de un grupo pueden actuar sobre la buena vida en virtud de sus preferencias informadas. En el segundo caso, la influencia de la sociedad de la que forman parte ofrece alternativas que algunos miembros podrían preferir a su forma de vida tradicional, aun cuando pudieran mantener esta última de desearlo. Limitar esta influencia mediante restricciones internas implica reducir la capacidad de las personas para actuar sobre la vida buena en virtud de sus preferencias informadas. Las protecciones externas ofrecen a las personas el derecho a mantener su forma de vida si así lo prefieren; las restricciones internas imponen a la gente la obligación de mantener su forma de vida, aun cuando no la hayan elegido voluntariamente. Como argumentaré en el capítulo 5, apartado 3, una teoría liberal debe contemplar la interacción con —y el aprendizaje de— otras culturas como un bien, no como algo a lo que haya que resistirse.

12. Sobre este tema, véase Parekh, 1990, y mi debate con Tariq Modood (Kymlicka, 1993*b*, Modood, 1993).

Otro ejemplo está relacionado con los derechos territoriales indígenas. La supervivencia de las culturas indígenas en todo el mundo depende sobremanera de la protección de su base territorial, de ahí que los pueblos indígenas hayan luchado tenazmente para mantener la propiedad de sus tierras. De hecho, como he señalado antes, las disputas territoriales emprendidas por los indígenas son la principal causa de los conflictos étnicos en el mundo (Gurr, 1993, pág. viii). Pero esta base territorial es vulnerable ante el mayor poder económico y político del grueso de la sociedad. La historia ha demostrado que la manera más eficaz de proteger a las comunidades indígenas ante este poder externo es crear reservas en las que la tierra es de propiedad comunal y/o fiduciária, y no puede ser alienada sin el consentimiento de la comunidad en su conjunto. Esto es consistente con las nociones tradicionales de los pueblos indígenas referentes a la tierra, pero una de las estrategias más comunes empleadas por los colonos europeos para abrir las tierras indígenas a la colonización fue sustituir la propiedad comunal tradicional por la titularidad individual, contra la voluntad de los propios pueblos indígenas. Así, cuando la tierra está dividida y es alienable, los miembros más acaudalados de la sociedad predominante pueden comprar la tierra y otros recursos de los que depende la comunidad. Además, la tierra individualizada y alienable es más vulnerable a la expropiación por parte de los gobiernos.

Por tanto, la creación de reservas territoriales ofrece protección contra el poder económico y político de la sociedad predominante para comprar o expropiar las tierras indígenas. Sin embargo, un producto lateral de la propiedad comunal de la reserva territorial es que los miembros individuales de una comunidad indígena tienen menos capacidad de endeudamiento, puesto que tienen menos propiedad alienable para emplear como garantía. Aunque esto no implica violación alguna de ningún derecho civil o político básico, representa una significativa restricción de la libertad de los miembros individuales. Lamentablemente, parece ser un subproducto natural de la protección externa que ofrece el sistema de propiedad de los territorios indígenas.[13]

En la medida en que se producen restricciones internas, muchas veces

13. Esto ha creado la paradójica situación de que los pueblos indígenas que poseen derechos sobre grandes extensiones de terreno y vastos recursos naturales no pueden pedir el dinero necesario para explotar dichos recursos. Para una discusión sobre los «derechos territoriales colectivos» y su impacto sobre la libertad de los miembros del grupo, véase Buchanan, 1993. Las disposiciones relativas a la venta de tierras en las islas Åland (una zona de Finlandia de habla sueca) ofrecen otro caso en el que los regímenes de propiedad establecidos para proporcionar protecciones externas tienen cierto impacto (menor) sobre la libertad individual de los miembros del grupo (Minority Rights Group, 1991, págs. 12-15).

éstas se defienden considerándolas como inevitables productos laterales de las protecciones externas, más que como algo deseable en y por sí mismas.[14] Existe poco entusiasmo por lo que podríamos llamar restricciones internas «puras»; esto es, la protección de las costumbres históricas o el talante religioso de un grupo étnico o nacional mediante las limitaciones de las libertades civiles básicas de sus miembros.

Tanto los partidarios como los críticos de los derechos diferenciados en función del grupo muchas veces ignoran esta distinción entre restricciones internas y protecciones externas. Así, encontramos críticos liberales que consideran que todas las formas de ciudadanía diferenciada en función del grupo «padecen una deficiencia intrínseca, en la medida en que sitúan al grupo por encima del individuo» (Tomuschat, 1983, págs. 978-979). Ésta es una importante objeción a las restricciones internas, pero no es válida para las protecciones externas, ya que no «sitúan al grupo por encima del individuo».

Los partidarios de la ciudadanía diferenciada en función del grupo cometen también el mismo error. Por ejemplo, algunos aborígenes canadienses aducen que su derecho a las protecciones externas ante la sociedad en la que están englobados implica el derecho a limitar las libertades básicas de sus miembros. Esto se ha evidenciado en dos casos recientes presentados ante los tribunales canadienses. El primer caso estaba relacionado con los derechos especiales de pesca de los pueblos aborígenes, que son una forma de protección externa. La pesca es un aspecto importante de algunas culturas aborígenes y garantizar los derechos de pesca asegura que éstos no serán so-

14. Para alguno de los inevitables impactos del autogobierno aborigen sobre las normas de la ciudadanía canadiense, véase Gibbins, 1986, págs. 369-372. Otro ejemplo de la forma en que se combinan las restricciones internas y las protecciones externas lo ofrece la legislación lingüística en el Quebec. Es un ejemplo complejo, puesto que las leyes distinguen entre diversos tipos de usos idiomáticos (servicios gubernamentales, educación, puesto de trabajo y rótulos comerciales) y diversos grupos (residentes anglófonos, anglófonos que se trasladaron a Quebec desde otras provincias, francófonos e inmigrantes). La justificación fundamental de esta legislación es asegurar la igualdad de oportunidades de los francófonos frente a la presión económica y política de la mayoría anglófona en Canadá (y Norteamérica). Como tales, han tenido bastante éxito, especialmente al permitir que los francófonos empleasen el francés en su lugar de trabajo. Sin embargo, algunos aspectos de estas leyes implican restricciones internas. Por ejemplo, la ley no sólo garantiza que existan rótulos comerciales en francés, sino que restringe también la disponibilidad de los mismos, impidiendo, por tanto, que los francófonos elijan voluntariamente usar el inglés. Esto es, en parte, una restricción interna, puesto que está parcialmente orientada a proteger la estabilidad de la sociedad quebequesa ante las elecciones de sus propios miembros. Pero es también, parcialmente, una protección externa altamente restrictiva, puesto que restringe innecesariamente la libertad de los anglófonos para emplear su propia lengua (véase Yalden, 1989; Mendes, 1991; Campbell, 1994).

brestimados o infravalorados por el grueso de la sociedad en decisiones que atañan al acceso a la pesca. Estas protecciones externas fueron ratificadas por el Tribunal Supremo canadiense. El segundo caso concernía a un hombre indio que fue literalmente raptado por miembros de su banda y forzado a someterse a una ceremonia de iniciación que implicaba violencias físicas y encarcelamiento ilegal. Los defensores adujeron que la anterior decisión del tribunal supremo en favor de los derechos de pesca específicos para el grupo aborigen demostraban que en la Constitución canadiense los «derechos colectivos» de los pueblos aborígenes primaban sobre los derechos individuales. El tribunal rechazó este razonamiento, y actuó correctamente, ya que no hay razón para presumir que las protecciones externas y las restricciones internas son una y la misma cosa.[15]

En vez de garantizar una prioridad poco justificada a los derechos colectivos sobre los individuales, o viceversa, deberíamos distinguir las protecciones externas y las restricciones internas. Lejos de ser la misma cosa, en el capítulo 5 argumentaré que las mismas razones que hacen que apoyemos las protecciones externas sirven también para oponerse a las restricciones internas.

2. La ambigüedad de los «derechos colectivos»

Podemos ver ahora por qué el término «derechos colectivos» resulta de poca ayuda a la hora de describir las diversas formas de ciudadanía diferenciada en función del grupo. El problema es, por una parte, que el término es demasiado amplio y, por otra, que no logra trazar la distinción entre restricciones internas y protecciones externas. Pero un problema más profundo es que dicho término sugiere una falsa dicotomía con los derechos individuales.

Según la interpretación natural, el término «derechos colectivos», alude a los derechos acordados a y ejercidos por las colectividades, donde estos derechos son distintos de —y quizá conflictivos con— los derechos otorgados a los individuos que forman la colectividad. Ésta no es la única definición posible de derechos colectivos; de hecho, en la bibliografía existen cientos de definiciones, pero casi todas coinciden en que, por definición, los derechos colectivos no son derechos individuales.

15. El primer caso fue *Sparrow v. Regina* (1990) 3 CNLR SCC; el segundo fue *Thomas v. Norris* (1992) 3 CNLR BCSC. Para una discusión sobre *Thomas*, y sobre cómo éste se sitúa fuera de los límites aceptables de la protección de las diferencias de grupo, véase Eisenberg, 1994; Isaac, 1992; L. Green, 1994. Debo señalar que algunos aborígenes se han opuesto a la decisión del caso *Thomas* alegando que el Tribunal Supremo no posee jurisdicción legítima en un caso relacionado con los asuntos internos de una banda india que se autogobierna. Abordaré esta cuestión de la jurisdicción en el capítulo 8.

Pese a ello, muchas formas de ciudadanía diferenciada en función del grupo son, de hecho, ejercidas por los individuos. Los derechos diferenciados en función del grupo pueden ser otorgados a los miembros individuales de un grupo, o al grupo como un todo, o a un Estado/provincia federal dentro del cual el grupo en cuestión constituye la mayoría.[16]

Consideremos los derechos lingüísticos de las minorías. En Canadá, el derecho de los francófonos a emplear el francés en los tribunales federales es un derecho otorgado a y ejercido por los individuos. El derecho de los francófonos a que sus hijos sean educados en escuelas francesas es ligeramente diferente: es ejercido por los individuos pero sólo «donde el número de niños lo justifica». Por otra parte, los derechos especiales de caza y pesca de los pueblos indígenas, son ejercidos, por lo general, por la tribu o banda. Por ejemplo, será el consejo de una tribu o de una banda el que determinará qué caza se producirá. Una india cuyas capturas estén restringidas por su consejo no puede alegar que esto constituye una negación de sus derechos, porque los derechos de caza indios no se otorgan a los individuos. Un cuarto caso es el derecho de los quebequeses —ratificado por el sistema federalista existente— a conservar y a promover su cultura. Éste es un derecho ejercido por la provincia de Quebec, cuyos ciudadanos son predominantemente quebequeses, pero que también engloba a muchos ciudadanos no francófonos.[17] Todos estos son derechos diferenciados en función del grupo, ya que se otorgan en virtud de la pertenencia cultural. Pero algunos de ellos se otorgan a los individuos, otros al grupo, otros a una provincia o territorio, y otros donde el número de personas lo justifica.

El que determinados derechos lingüísticos de las minorías sean ejercidos por individuos ha desencadenado un gran (y grandemente estéril) debate acerca de si éstos son realmente «derechos colectivos» o no. Este debate es estéril porque la cuestión de si el derecho es (o no) colectivo es moralmente irrelevante. Lo que en verdad se plantea al evaluar los derechos lingüísticos es por qué son derechos específicos en función del grupo; esto es, por

16. Véase también la reciente decisión *Mabo* en Australia, que finalmente reconoció la propiedad aborigen tradicional del territorio (*Mabo* v. *Queensland* [n. 2] [1991] 175 CLR 1). El Tribunal Supremo señaló que la titularidad aborigen podía ser acreditada por individuos, subgrupos, o por la colectividad en su conjunto, dependiendo de las circunstancias.

17. La concesión de derechos o competencias especiales a una provincia o territorio dominado por una comunidad concreta puede ser más fácil que conceder derechos o competencias a la propia comunidad, ya que ésta, más que establecer estructuras políticas totalmente nuevas fuera de la división de poderes federal, se aprovecha de las estructuras del federalismo preexistente. Sin embargo, existe un peligro al conceder derechos especiales a un gobierno provincial, ya que ello puede dar la impresión de que el gobierno sirve, fundamental o exclusivamente, a los intereses del grupo dominante. Una cosa es decir que los quebequeses constituyen una comunidad cultural distinta, que tiene derecho a competencias o derechos especiales y que el gobierno provincial del Quebec es el organismo más

qué los francófonos estarían en situación de exigir que los procesos judiciales o la educación se desarrollen en su lengua materna, a expensas públicas, y las personas que hablan griego o swahili no. He sugerido que la respuesta es que los derechos lingüísticos son uno de los componentes de los derechos nacionales de los canadienses franceses. Dado que los grupos inmigrantes no son minorías nacionales, no se les han concedido derechos lingüísticos análogos.

El que los canadienses franceses sean una minoría nacional es esencial para comprender por qué los individuos francófonos tienen derecho a un juicio en francés, por qué un grupo de padres francófonos puede exigir una escuela francesa allá donde el número de niños lo justifique, y por qué la provincia de Quebec tiene jurisdicción sobre la educación según la división de poderes federal. Estas variaciones sobre quién ejerce verdaderamente el derecho son en gran medida una cuestión de conveniencia administrativa, que no afecta a la justificación inherente basada en el reconocimiento de los franceses como minoría nacional. Puesto que los griegos, por ejemplo, no son una minoría nacional en Canadá, no se les ha concedido derechos individuales o colectivos relativos al reconocimiento oficial de su lengua materna.

El caso de los derechos de caza de los indios muestra también que lo importante no es si el derecho es «colectivo» (como algo opuesto al individuo), sino que es un derecho diferenciado en función del grupo. Muchas personas no indias en los Estados Unidos, Canadá y Australia se oponen a que los indios tengan derechos especiales de caza y pesca. Pero tampoco estarían conformes si estos derechos fueran otorgados a los individuos indios en lugar de a las bandas, ya que se oponen a la concesión de derechos en función de la pertenencia a un grupo, con los que se confiere a los indios unos derechos y un estatus especiales. Para los críticos, el que estos derechos específicos en función del grupo se atribuyan a los individuos indios o a las tribus o bandas indias resulta bastante irrelevante.[18]

---

apropiado para ejercer estos derechos. No obstante, existe el peligro de que ello pueda llevar a la idea muy diferente de «Québec au Québécois», como si los quebequeses no francófonos no fuesen igualmente ciudadanos de la provincia (Howse y Knop, 1993). Para evitar esto, podría resultar preferible que los derechos especiales los ejercieran siempre directamente los miembros de la comunidad, más que los individuos a través de un gobierno provincial. Sin embargo, esto no es siempre posible, ni deseable, ya que podría generar constantes conflictos acerca de quién es o no miembro de la comunidad. La cuestión de quién debería ejercer derechos especiales —si deberían ser los miembros individuales de una comunidad, la comunidad en su conjunto o bien una provincia o territorio— depende muchas veces de las consideraciones prácticas acerca de la eficacia o flexibilidad de las diferentes instituciones. Véase Asch, 1984, cap. 7.

18. Puede ser de gran importancia para los individuos indios, especialmente para aquellos que están sometidos a discriminación dentro de la banda.

Por tanto, describir la ciudadanía diferenciada en función del grupo con la terminología de los derechos colectivos resulta doblemente erróneo. De hecho, algunos derechos diferenciados en función del grupo son ejercidos por los individuos y, en cualquier caso, la cuestión de si los derechos los ejercen los individuos o los colectivos no es el problema fundamental. Lo importante es por qué determinados derechos son derechos diferenciados en función del grupo; esto es, por qué los miembros de determinados grupos deberían tener derechos referentes al territorio, a la lengua, a la representación, etcétera y los miembros de otros grupos no.[19]

Esta fusión de ciudadanía diferenciada en función del grupo con los derechos colectivos ha tenido un efecto desastroso sobre el debate filosófico y popular. Debido a que contempla el debate en términos de derechos colectivos, mucha gente da por supuesto que el debate sobre la ciudadanía diferenciada en función del grupo equivale en lo esencial al debate entre individualistas y colectivistas sobre la prioridad relativa del individuo y la comunidad. Los individualistas aducen que el individuo es moralmente anterior a la comunidad: la comunidad importa únicamente porque contribuye al bienestar de los individuos que la constituyen. Si tales individuos consideran que ya no vale la pena mantener las prácticas culturales existentes, entonces la comunidad no tiene ningún interés independiente en mantener dichas prácticas, y ningún derecho a impedir que los individuos las modifiquen o las rechacen. Por tanto, los individualistas rechazan la idea de que los grupos étnicos y nacionales tengan cualquier tipo de derechos colectivos.

Por el contrario, los colectivistas niegan que los intereses de una comunidad sean reducibles a los intereses de los miembros que la componen. Equiparan los derechos colectivos a los individuales, y los defienden de for-

19. El mismo problema surge con otros términos populares empleados para describir estas políticas. Por ejemplo, algunas personas aluden a las diversas formas de derechos diferenciados en función del grupo como «derechos comunitarios» o «derechos grupales». Sin embargo, estos términos implican también una falsa contraposición con los derechos individuales. Además, la expresión «derechos comunitarios» produce una engañosa percepción acerca de la homogeneidad del grupo cultural. Los grupos étnicos y nacionales no son «comunidades», si esto significa un grupo de gente unida por un conjunto de creencias y valores comunes, o incluso un sentimiento de solidaridad. Como argumentaré más adelante, los grupos étnicos y nacionales pueden estar profundamente divididos en virtud de sus compromisos políticos, religiosos y de forma de vida, y el término «comunidad» puede colaborar a difuminar estas divisiones (véase I. Young, 1990, cap. 8).

El término «derechos minoritarios» es hasta cierto punto mejor, ya que no implica un contraste artificial entre los derechos individuales y los derechos específicos en función del grupo. Sin embargo, es potencialmente erróneo en otro sentido, ya que históricamente se ha empleado para describir cualquier restricción constitucional sobre el alcance del gobierno mayoritario, incluyendo las restricciones que protegen los derechos comunes de

ma paralela. Las teorías sobre los derechos individuales empiezan por explicar qué es un individuo, qué intereses tiene éste *qua* individuo, y entonces derivan un conjunto de derechos individuales que protegen estos intereses. De forma similar, los colectivistas empiezan por explicar qué es una comunidad, que intereses tiene *qua* comunidad, y entonces derivan un conjunto de derechos comunitarios que protegen estos intereses. Así como determinados derechos individuales se derivan del interés de cada individuo en su libertad personal, determinados derechos comunitarios se derivan del interés de cada comunidad en su propia conservación. Por tanto, estos derechos comunitarios deben contraponerse a los derechos de los individuos que componen la comunidad.

Este debate sobre la reductibilidad de los intereses comunitarios a los intereses individuales está a la orden del día en la bibliografía sobre los derechos colectivos.[20] Pero es irrelevante para la mayoría de cuestiones relativas a los derechos diferenciados en función del grupo en las democracias liberales. La afirmación de que las comunidades tienen intereses independientemente de sus miembros es relevante para las restricciones internas: puede explicar por qué los miembros de una comunidad están obligados a mantener prácticas culturales. Pero no puede explicar las restricciones externas; es decir, por qué algunos derechos se distribuyen desigualmente entre los grupos, por qué los miembros de un grupo reivindican algo a los miembros de otro grupo. La idea de que los grupos prevalecen ante los individuos, aunque fuese cierta, no puede explicar por sí misma esta asimetría entre grupos.

Colectivistas e individualistas discrepan en la cuestión de si las comunidades pueden tener derechos o intereses independientemente de sus miembros individuales. Este debate sobre la primacía del individuo o de la

---

ciudadanía. Así, las garantías para la libertad de conciencia se han considerado muchas veces «derechos minoritarios», ya que han protegido a las minorías religiosas de la persecución de la mayoría. Además, todos estos términos se resienten de que muchas de las reivindicaciones efectuadas por grupos étnicos y nacionales no adoptan de hecho la forma de *derechos* en la acepción estrictamente legal del término. Adoptan por el contrario la forma de competencias legislativas o de inmunidades legales. Para evitar ambigüedades, quizá debería referirme a «las reivindicaciones de los miembros de grupos étnicos y nacionales de derechos, competencias, estatus o inmunidades diferenciados en función de su pertenencia a un grupo, fuera de los derechos comunes de ciudadanía». Sin embargo, para ahorrar espacio, emplearé el término «derechos diferenciados en función de la pertenencia a un grupo» o «derechos minoritarios» como la mejor expresión sintética posible.

20. Véase la discusión del «notable paralelismo entre el ataque comunitarista al liberalismo filosófico y la noción de derechos colectivos» en Galenkamp, 1993, págs. 20-25. Para representantes del bando «individualista», véase Narveson, 1991; Hartney, 1991. Para el bando «comunitarista», véase McDonald, 1991*a*; Garet, 1983; Van Dyke, 1982; Johnston, 1989.

comunidad es uno de los más antiguos y venerables de la filosofía política. Pero espero que haya quedado claro cuán inútil resulta a la hora de evaluar la mayoría de los derechos diferenciados en función del grupo en las democracias occidentales. La mayoría de tales derechos no tienen que ver con la primacía de las comunidades sobre los individuos, sino que más bien se basan en la idea de que la justicia entre grupos exige que a los miembros de grupos diferentes se les concedan derechos diferentes.

¿La justicia entre los miembros de diferentes grupos exige una ciudadanía diferenciada en función del grupo? Creo que sí, y en los capítulos 5 y 6 explicaré por qué. Sin embargo, antes de explorar estos argumentos, quiero abundar en los antecedentes históricos. Mi exposición cuestionará algunas creencias liberales profundamente arraigadas sobre la libertad y la igualdad y, por tanto, es importante ver, en primer lugar, el por qué de tan profundo arraigo.

Capítulo 4

REPENSANDO LA TRADICIÓN LIBERAL

Confío en que ahora tengamos una idea más clara de los tipos de grupos y de los tipos de reivindicaciones inherentes a las «políticas del multiculturalismo». ¿Cómo deberían responder los liberales a dichas reivindicaciones? Los pensadores liberales contemporáneos resultan de poca ayuda a la hora de responder a esta cuestión. Prácticamente ninguno de ellos ha abordado explícitamente los derechos de las minorías étnicas y nacionales o desarrollado algún principio para evaluar, por ejemplo, las reivindicaciones de los derechos lingüísticos o de la autonomía federal.

No siempre fue así. Durante la mayor parte del siglo XIX y la primera mitad del XX, los principales estadistas y pensadores liberales de la época discutieron y debatieron constantemente los derechos de las minorías. Como intentaré demostrar, no estaban de acuerdo sobre cuál era la mejor manera de responder a los Estados multinacionales, pero todos ellos daban por supuesto que el liberalismo necesitaba una u otra teoría del estatus de las minorías nacionales.

Por el contrario, sorprendentemente los liberales contemporáneos evitan abordar estas cuestiones. Se producen muy pocas discusiones sobre las diferencias entre los Estados-nación y los Estados poliétnicos o multinacionales, o sobre las reivindicaciones asociadas con cada una de las formas de diversidad étnica o nacional. Y cuando los liberales contemporáneos abordan estas cuestiones —frecuentemente con breves pronunciamientos o con explicaciones marginales— tienden a recitar fórmulas simplistas sobre la «no discriminación» o sobre la «omisión bienintencionada» que no pueden hacer justicia a las complejidades que se plantean.

En este capítulo, me remontaré hasta el origen de las actitudes liberales contemporáneas hacia los derechos de las minorías. Primero, exploraré algunos de los debates históricos sobre las minorías nacionales (apartado 1), para considerar a continuación algunas de las razones por las cuales este tema desapareció prácticamente del panorama después de la segunda guerra mundial (apartados 2-4), y concluiré con una breve discusión sobre el papel de los derechos de las minorías en la tradición socialista (apartado 5).

En el proceso espero corregir algunos errores comunes acerca de la tradición liberal. Una creencia ampliamente compartida es que los liberales siempre se han opuesto al reconocimiento político y al respaldo de la etni-

cidad y la nacionalidad, y que las reivindicaciones en favor de derechos diferenciados en función del grupo para grupos culturales son una reciente desviación iliberal de una práctica liberal largamente establecida.[1]

Simplemente, esto no es cierto. Los derechos de las minorías fueron una parte importante de la teoría y la práctica liberal en el siglo XIX y entre las guerras mundiales. Si acaso, lo que es una reciente adquisición de la tradición liberal es la idea de «omisión bienintencionada», cuyo auge puede remontarse a una serie de factores contingentes, entre los que se cuentan la denigración etnocéntrica de las culturas no europeas, los temores por la paz y la seguridad internacional y la influencia de las decisiones de desegregación racial en los Estados Unidos. Estos factores ejercieron un efecto profundo, y a menudo distorsionador, sobre el pensamiento liberal. Las cuestiones y los argumentos que eran relevantes en un conjunto de circunstancias se han generalizado erróneamente a otros casos en los que no resultan aplicables. Una vez sorteadas estas confusiones, debería quedar claro que los derechos de las minorías son un componente legítimo de la tradición liberal.

1. La historia de las perspectivas liberales sobre las minorías nacionales

La tradición liberal alberga una sorprendente diversidad de puntos de vista sobre los derechos de las culturas minoritarias. En uno de los extremos del espectro, hubo grandes defensores de los derechos de las minorías. De hecho, en el transcurso de los dos últimos siglos, hubo momentos en los que declararse partidario de los derechos de las minorías se consideró un claro indicio de las propias credenciales liberales.

Por ejemplo, uno de los principios comunes del liberalismo decimonónico era que los imperios multinacionales europeos, como el de los Habsburgo, el imperio otomano o el imperio zarista, trataban injustamente a las minorías nacionales. La injusticia no consistía simplemente en que a las minorías se les negasen las libertades individuales civiles y políticas, ya que esto mismo podía decirse también de los miembros de la nación dominante de cada imperio, sino en que se les negaban sus derechos nacionales al autogobierno, que se consideraban un complemento esencial de los derechos individuales, puesto que «la causa de la libertad encuentra sus bases, y asegura sus raíces, en la autonomía de un grupo nacional» (Barker, 1948, pág. 248; véase Mazzini, 1907, págs. 51-52, 176-177; Humboldt, 1988, págs. 21, 41-43, 153). El fomento de la autonomía nacional «ofrece la materialización del ideal de una "zona de libertad" o, en

1. Para ejemplos y referencias, véase Kymlicka 1989*a*, cap. 10; 1991.

otras palabras, de una sociedad libre para hombres libres» (Hoernlé, 1939, pág. 181).

En estos pensadores no siempre está clara la conexión exacta entre libertad individual y nacionalidad. En algunos casos, se trataba simplemente del supuesto de que los Estados multinacionales eran intrínsecamente inestables y, por tanto, proclives al autoritarismo (discuto esta afirmación más adelante). Pero en otros pensadores, como Wilhelm von Humboldt y Giuseppe Mazzini, el supuesto es que la gestación de la individualidad y el desarrollo de la personalidad humana están íntimamente ligadas a la pertenencia al propio grupo nacional, debido en parte al papel de la lengua y la cultura en la conformación de elecciones.[2]

Este compromiso liberal con algún tipo de autogobierno nacional era tan común que en cierta ocasión George Bernard Shaw afirmó, en tono humorístico, que «un liberal es un hombre que tiene tres deberes: con Irlanda, con Finlandia y con Macedonia».[3] (En aquel momento estas tres naciones fueron incorporadas a imperios multinacionales.) Cabe señalar que el objetivo liberal no era la concesión de derechos individuales a todos los ciudadanos de estos imperios multinacionales, sino más bien la concesión de poderes políticos a las naciones que integraban cada imperio. Los liberales anticiparon (acertadamente) la caída de estos imperios dada su reticencia a otorgar «cualquier sistema de autonomía bajo el cual las diversas naciones hubieran podido acceder a la condición de cuasiestados» (Barker, 1948, pág. 254).

Quizá parezca extraño que en algún momento un liberal haya podido definirse (aunque fuera en broma) por su mayor compromiso con los derechos nacionales que con los derechos individuales. Pero encontramos el mismo vínculo entre el liberalismo y la defensa de los derechos de las minorías nacionales en el período de entreguerras. Leonard Hobhouse, por ejemplo, dijo que «el estadista más liberal» de su época admitió la necesidad de los derechos de las minorías para asegurar la «igualdad cultural» (Hobhouse, 1966, págs. 297, 299). Hobhouse pensaba que hay más de una manera de satisfacer las legítimas reivindicaciones de las minorías nacionales, pero que «evidentemente esto no se consigue mediante la igualdad de voto. La nacionalidad más pequeña no quiere simplemente tener los mismos derechos que los demás. Lo que anhela es una determinada vida propia» (Hobhouse, 1928, págs. 146-147). Una manifestación de su compromiso liberal fue el programa de protección de las minorías instaurado por

2. En el caso de Mazzini, el vínculo entre la libertad individual y la identidad nacional parece mediado por una visión idiosincrásica de la escatología cristiana, lo que explica en parte por qué su parecer sobre el nacionalismo liberal ha desaparecido de escena.

3. Shaw, citado en Zimmern, 1918, pág. 63.

la Sociedad de las Naciones para diversas minorías nacionales europeas, que concedió los derechos individuales universales, así como determinados derechos específicos en función del grupo referentes a la enseñanza, la autonomía local y la lengua.

Tampoco en esta ocasión se formuló específicamente la exacta conexión entre la igualdad y los derechos de las minorías, aunque la idea general estaba bastante clara. Un Estado multinacional que concede derechos individuales universales a todos sus ciudadanos, con independencia del grupo al que pertenezcan, puede parecer «neutral» entre los diversos grupos nacionales. Pero, de hecho, este Estado puede (y a menudo lo hace) privilegiar sistemáticamente a la nación mayoritaria en diversos aspectos fundamentales; por ejemplo, en el trazado de las fronteras internas; en la lengua que se usa en las escuelas, los tribunales y los servicios gubernamentales; en la elección de las festividades públicas y en la división del poder legislativo entre los gobiernos centrales y locales. Todas estas decisiones pueden reducir espectacularmente el poder político y la viabilidad cultural de una minoría nacional, al tiempo que refuerzan los de la cultura mayoritaria. Los derechos específicos en función del grupo referentes a la enseñanza, la autonomía local y la lengua contribuyen a asegurar que las minorías nacionales no sufran ningún perjuicio derivado de estas decisiones, permitiendo, por tanto, que la minoría —al igual que la mayoría— mantenga «una vida propia».

Tenemos aquí las dos premisas principales que, a mi entender, subyacen a una defensa liberal de los derechos de las mayorías: que la libertad individual está profundamente vinculada con la pertenencia al propio grupo nacional, y que los derechos específicos en función del grupo pueden fomentar la igualdad entre la minoría y la mayoría. Pienso que estas dos ideas son esencialmente correctas, e intentaré desarrollarlas y abundar en ellas en los capítulos 5 y 6 respectivamente.

Muchos liberales del siglo XIX y de principios del XX hicieron suyas estas premisas, aunque, ciertamente, otros se oponían a diversas reivindicaciones de derechos para las minorías. Sin embargo, este rechazo no se debía a ningún compromiso con el principio de «omisión bienintencionada», sino más bien a que creían, con John Stuart Mill, que en un Estado multinacional las instituciones libres eran «prácticamente imposibles»:

> Entre gentes que no tienen afinidad alguna, especialmente si leen y hablan lenguas distintas, la unanimidad necesaria para el funcionamiento de las instituciones representativas no puede existir... En general, una de las condiciones necesarias de las instituciones libres es que las fronteras de los gobiernos coincidan esencialmente con las de las nacionalidades (Mill, 1972, págs. 230, 232).

Para los liberales como Mill, la democracia es el gobierno «por el pueblo», pero el autogobierno sólo es posible si «el pueblo» es «un pueblo», una nación. Los miembros de una democracia deben compartir un sentimiento de lealtad política, y la nacionalidad común es uno de los requisitos previos de dicha lealtad. Así, T. H. Green sostuvo que la democracia liberal sólo es posible si la gente se siente vinculada al Estado con «lazos derivados de la familiaridad con sus instituciones; de recuerdos, tradiciones y costumbres comunes, y de las formas de sentir y de pensar comunes que se expresan a través de una lengua común y, aún más, a través de una literatura común» (T. Green, 1941, págs. 130-131; véase Rich, 1987, pág. 155). Según esta corriente del pensamiento liberal, puesto que un Estado libre debe ser un Estado-nación, la cuestión de las minorías nacionales se debe resolver mediante la asimilación coercitiva o un nuevo trazado de las fronteras, no mediante la concesión de derechos.

La presunta necesidad de una identidad nacional común es una cuestión importante que, como veremos, la tradición liberal ha planteado repetidamente. Algunos liberales afirman la necesidad de una identidad nacional común, otros la niegan. Además, algunos liberales consideran que ni siquiera un Estado multinacional puede generar una identidad nacional común que desplace o prevalezca sobre la identidad existente de una minoría nacional. Abordaré estas cuestiones con mayor detenimiento en el capítulo 9.

Sin embargo, en el siglo XIX, el llamamiento en favor de una identidad nacional común estuvo frecuentemente vinculado a una denigración etnocéntrica de los grupos nacionales más pequeños. El pensamiento decimonónico solía distinguir las «grandes naciones» —como Francia, Italia, Polonia, Alemania, Hungría, España, Inglaterra y Rusia— de las «nacionalidades» más pequeñas, como los checos, eslovacos, croatas, vascos, galeses, escoceses, serbios, búlgaros, rumanos y eslovenos. Se consideraba que las grandes naciones eran civilizadas y que impulsaban el desarrollo histórico. Las nacionalidades más pequeñas eran primitivas, inmovilistas e incapaces de todo desarrollo social y cultural. Por tanto, algunos liberales decimonónicos postulaban la independencia nacional de las grandes naciones y la asimilación coercitiva de las nacionalidades más pequeñas.

Así, Mill insistía en que para un escocés de las tierras altas era indiscutiblemente mejor pertenecer a Gran Bretaña, o para un vasco formar parte de Francia, «que languidecer ensimismado, inhóspito vestigio de épocas pasadas, girando alrededor de su propia y reducida órbita mental, sin participación ni intereses en el movimiento general del mundo» (Mill, 1972, págs. 363-364). Mill no era el único en sostener este punto de vista. Como argumentaré en este mismo capítulo, los socialistas decimonónicos compartían este postulado etnocéntrico, al que también se recurría para justifi-

car la asimilación forzosa de los pueblos indígenas a lo largo y ancho del imperio británico.[4]

Otros liberales defendían la postura opuesta, según la cual la verdadera libertad únicamente era posible en un Estado multinacional. Por ejemplo, lord Acton, que discrepaba de Mill, sostuvo que las divisiones entre grupos nacionales y su deseo de una vida interna propia actuaban como una barrera contra el engrandecimiento y el abuso del poder del Estado (Acton, 1922, págs. 285-290). Este debate fue recogido por los liberales británicos durante y después de la primera guerra mundial. Por ejemplo, Alfred Zimmern defendía el supuesto de Acton según el cual un Estado multinacional impide el abuso del poder estatal (Zimmern, 1918), mientras que Ernest Barker defendía la creencia de Mill según la cual un Estado-nación tiene más posibilidades de mantener unas instituciones libres (Barker, 1948). Una vez más se defendieron puntos de vista muy distintos sobre el estatus de las minorías, aunque cada bando afirmaba representar la verdadera perspectiva liberal.

Por tanto, en la tradición liberal existe una considerable gama de opiniones sobre los derechos de las minorías. Cabe señalar también que ninguna de estas tempranas posturas abonaba la idea —defendida por muchos liberales contemporáneos— según la cual el Estado debería abordar la pertenencia cultural como si se tratase de una cuestión exclusivamente privada. Por el contrario, unos liberales apoyaban el reconocimiento legal de las culturas minoritarias y otros rechazaban los derechos de las minorías, pero no porque se opusiesen a la idea de una cultura oficial, sino precisamente porque creían que sólo debería haber *una* cultura oficial.[5]

Hasta aquí he intentado esbozar rápidamente la manera en que muchos de los primeros pensadores liberales abordaban la cuestión de la nacionali-

4. De todas las sociedades no europeas, Mill parecía pensar que «en el caso de que se puedan mejorar, la mejora deben llevarla a cabo los extranjeros» (Mill, 1972, pág. 140). Como mostró Parekh, este supuesto, al que se invocó para defender el colonialismo británico, ejerció un impacto profundamente distorsionador en el pensamiento liberal. A fin de defender el colonialismo, Mill fue inducido a crear una división exagerada, casi maniquea, entre sociedades europeas y no europeas. Ello no sólo provocó una caricaturesca y errónea comprensión de las sociedades no europeas, sino también diversas fijaciones dentro del propio liberalismo. Tras definir el liberalismo como «lo opuesto, la antítesis» de las presuntamente tradicionales y estancadas formas de vida no europeas, los liberales llegaron a ser «obsesivamente antitradicionales», y empezaron a fetichizar el crecimiento económico y el dominio de la naturaleza, ya que estas características eran los elementos distintivos más claros frente a las sociedades no europeas (Parekh, 1994). Para tendencias similares en el pensamiento liberal decimonónico en Francia, véase Todorov, 1993, cap. 3; Said, 1993.

5. A primera vista, el ideal de omisión bienintencionada parece estar presente en Zimmern. Éste distingue el «nacionalismo político», al que considera iliberal, del nacio-

dad. Probablemente una descripción más minuciosa revelaría una gama más amplia de pareceres, puesto que era uno de los temas importantes en la mayoría de escritos liberales de la época. ¿Qué explica este notable nivel de interés y debate en una época, y la práctica desaparición de los mismos en el pensamiento liberal de la posguerra? Esto está relacionado, en parte, con el apogeo y la caída del imperio británico. Desde principios del siglo XIX hasta la descolonización que siguió a la segunda guerra mundial, los liberales ingleses tuvieron que enfrentarse constantemente a la cuestión de cómo exportar las instituciones liberales a sus colonias. El deseo de transplantar las instituciones liberales fue alentado por la combinación, un tanto contradictoria, del imperialismo a la vieja usanza (expandiendo el dominio inglés mediante la fundación de pequeñas Inglaterras en ultramar) y la fe en los «derechos del hombre» propia del universalismo liberal, para el cual las instituciones liberales en las colonias eran el primer paso hacia su libertad e independencia del poder inglés.

Pero sean cuales fueren los motivos, los liberales ingleses tenían que enfrentarse constantemente al hecho de que las instituciones liberales que funcionaban en Inglaterra no funcionaban en los Estados multinacionales. Rápidamente quedó claro que muchas instituciones liberales inglesas eran tan inglesas como liberales; es decir, que únicamente eran apropiadas para una sociedad (relativamente) homogénea étnica y racialmente como Inglaterra. Como señaló lord Balfour, aunque las «Constituciones se pueden copiar fácilmente», el funcionamiento óptimo de las instituciones inglesas «puede ser difícil o imposible» si las divisiones nacionales en las colonias son «demasiado numerosas o demasiado profundas». Las instituciones inglesas presuponían «un pueblo tan fundamentalmente unido que puede permitirse la discordia» (Hancock, 1937, pág. 429).

Según W. Hancock, que se dedicó al estudio de los conflictos nacionales en el seno del imperio, la política colonial británica fue conformada, primero, por «personas que universalizaban la doctrina liberal de una ma-

---

nalismo «social» o «simplemente apolítico», al que apoyaba (Zimmern, 1918, págs. 71, 97). Además, trazó una analogía explícita entre la separación de la Iglesia y el Estado y su ideal de nacionalismo apolítico (pág. 50). Pero sucede que esta analogía lleva a conclusiones erróneas, y su modelo de «nacionalismo apolítico» no implica ninguna separación estricta de Estado y nacionalidad. Por el contrario, sus modelos de tolerancia nacional son Bélgica y Suiza, cuyos sistemas de autonomía regional y derechos lingüísticos protegen a las minorías nacionales (pág. 96). Por otra parte, apoya la creación de una patria judía en Palestina, a fin de que los judíos puedan tener «un entorno nacional íntimo» (pág. 98). Así, apoya la idea de que para proteger a los grupos nacionales sería preciso establecer las fronteras políticas, los poderes y los derechos lingüísticos. Por consiguiente, lo que Zimmern entiende por nacionalismo apolítico es simplemente la postura según la cual el autogobierno no requiere un Estado-nación. Más bien deberíamos buscar «Estados supranacionales o *commonwealths*» que «albergasen a un gran número de individualidades nacionales» (pág. 99).

nera abstracta» y que poseían «una irresistible propensión a generalizar los "principios" de los ingleses, sin advertir que al hacerlo daban por supuesto todo el rico y estable acervo histórico inglés». Intentaron «afirmar sus "principios" en el imperio sin advertir que lo que realmente pretendían era imponer sus propias formas nacionales, prescindiendo de la historia, la cultura y las necesidades de algunas comunidades bastante diferentes». En síntesis, «pensaban que bastaba con transplantar, cuando lo que se necesitaba era traducir» (Hancock, 1937, pág. 496).

Como resultado de ello, los liberales que fueron a administrar o a estudiar las colonias británicas se encontraron con que el liberalismo que aprendieron en Inglaterra simplemente no abordaba algunas de las cuestiones de diversidad cultural con las que se enfrentaban. Un primer ejemplo de esto fue lord Durham, del círculo de John Stuart Mill, destinado a Canadá para dirigir una investigación sobre las causas de las rebeliones de 1837. Aparentemente, las rebeliones en el Canadá inglés y francés tenían que ver con las reivindicaciones en favor de un gobierno más responsable y democrático (como en el caso de la Revolución americana), y así fue como inicialmente las interpretaron los liberales ingleses. Sin embargo, Durham expuso en su informe: «yo esperaba encontrar un conflicto entre un gobierno y un pueblo, y me encontré con dos naciones luchando una contra otra en el seno de un mismo Estado». Durham encontró también que la teoría liberal existente no era de mucha ayuda a la hora de resolver este tipo de disputas. Su solución, apoyada por J. S. Mill y adoptada por el gobierno británico, fue la asimilación más o menos forzosa de los franceses, para crear así un Estado-nación inglés homogéneo. No sentía simpatía por el «vano esfuerzo» de los canadienses franceses para mantener su «acervo» cultural (Craig, 1963, págs. 146-150).[6]

Sin embargo, la política de Durham fue un completo fracaso, ya que la resistencia francocanadiense a la asimilación desencadenó la parálisis del gobierno colonial. Por tanto, la mayoría de los liberales creyeron que el principal reto al que se enfrentaba el liberalismo inglés era el de desarrollar una teoría de los derechos nacionales, si se quería que sus postulados trascendiesen las fronteras de su (culturalmente homogénea) patria (por ejemplo, Hoernlé, 1939, págs. 123-125, 136-138; Hobhouse, 1928, pág. 146; Hancock, 1937, págs. 429-431, 495-496; Clarke, 1934; págs. 7-8).

6. Durham dijo también «encontré una lucha, no de principios, sino de razas». Esto es engañoso, en la medida en que sugiere que los conflictos entre grupos nacionales no plantean cuestiones de principios. La propuesta de Durham en favor de la asimilación coercitiva indica que no advirtió las cuestiones morales inherentes al caso. Sobre la aprobación de Mill del informe de Durham, véase Mill, 1972, pág. 410. Para una visión benévola del pensamiento de lord Durham, véase Ajzenstat, 1984; 1988.

Supongo que la misma historia se repitió cien veces por todo el imperio británico, desde principios del siglo XIX hasta el inicio de la descolonización. Debe haber habido generaciones de pensadores ingleses que aprendieron los fundamentos de la teoría liberal en las universidades de su país, que fueron a ultramar con la esperanza de transplantar aquellos principios, y que tuvieron que enfrentarse a una serie de problemas relativos a los derechos de las minorías para los que no estaban preparados. Sería interesante disponer de un estudio detallado de las maneras en que los liberales ingleses adaptaron sus principios para afrontar la existencia de culturas minoritarias en sus diversas colonias. En toda la Commonwealth surgieron problemas de nacionalidad —desde Canadá y el Caribe hasta África, Palestina e India— y la experiencia colonial desencadenó abundantes experimentos relacionados con la representación comunal, los derechos lingüísticos, los tratados y otros acuerdos históricos entre grupos nacionales, el federalismo, los derechos territoriales y la política de inmigración. Sin embargo, con el declive del imperio, los liberales dejaron de pensar en estos temas y apenas se preocuparon de incorporar estas experiencias a la teoría liberal británica.[7]

La cuestión de los derechos de las minorías no sólo se planteó en las colonias, sino también, en algunos casos, en el continente. Antes de la primera guerra mundial, los conflictos nacionalistas que se desencadenaron en Europa fueron una constante amenaza para la paz internacional, y por otra parte estimularon a los liberales a ocuparse de los derechos de las minorías nacionales. Sin embargo, este factor desapareció también tras la segunda guerra mundial, cuando los conflictos nacionalistas en Europa fueron reemplazados por los conflictos ideológicos de la guerra fría.[8]

Así pues, la época de la posguerra libró a los liberales británicos de las dos razones principales para pensar en las minorías nacionales: el gobierno de las colonias de ultramar y dar respuesta a los conflictos nacionalistas en el continente. Quizá como resultado de ello, muchos teóricos volvieron a un «universalismo liberal abstracto», incapaces de distinguir los principios

7. Aquí es interesante comparar las tradiciones liberal y marxista. Al igual que el liberalismo, el marxismo se articuló inicialmente en sociedades étnica y racialmente homogéneas (por ejemplo, Alemania e Inglaterra). Y al igual que los liberales en las colonias de ultramar, en otros países los marxistas se encontraron con dilemas sobre el papel de las minorías étnicas y raciales que la teoría que habían heredado no contemplaba. Y como los liberales coloniales, los marxistas desarrollaron toda una serie de planteamientos sobre cómo adaptar su teoría para incorporar estas cuestiones. Por tanto, en este aspecto existe un sorprendente paralelismo entre la tradición liberal y la marxista. Lamentablemente, así como existen muchos libros sobre la historia de las tentativas marxistas para acomodar la raza y la nacionalidad (uno de los más recientes, el de Nimni, 1994), existen pocos, de haber alguno, que hagan lo mismo con la tradición liberal.

8. Para una interesante discusión sobre este cambio, véase Barker, 1948. La primera edición de este libro, escrita en 1927, estuvo influida por el trasfondo de la primera gue-

básicos del liberalismo de sus manifestaciones institucionales concretas en Estados uninacionales como Inglaterra.

Durante el siglo XIX y a principios del XX los liberales estadounidenses estuvieron menos implicados en este debate, ya que no tenían que preocuparse por la existencia de colonias y estaban a cierta distancia de Europa. Debido a ello, no se vieron obligados a desarrollar una perspectiva más generalizada o comparativa acerca de la aplicación de los principios liberales en los Estados multinacionales. Dos liberales norteamericanos que se ocuparon de los derechos de las minorías fueron Randolph Bourne y Horace Kallen (Bourne, 1964; H. Kallen, 1924). Pero prácticamente sólo se dedicaron al estatus de los grupos de inmigrantes blancos en los Estados Unidos, y no tuvieron en cuenta las reivindicaciones de minorías nacionales territorialmente concentradas e históricamente asentadas, del tipo que encontramos en Europa, Quebec y el Tercer Mundo.

El liberalismo estadounidense de la posguerra exhibe la misma despreocupación por las minorías nacionales. Como argumentaré más adelante, prácticamente todos los pensadores políticos estadounidenses tratan los Estados Unidos como un Estado-nación poliétnico, más que como un Estado verdaderamente multinacional. Quizá esto se debe a que en los Estados Unidos las minorías nacionales son relativamente pequeñas y están aisladas (por ejemplo, los portorriqueños, los indios americanos, los nativos hawaianos y los esquimales de Alaska). Estos grupos son prácticamente invisibles en la teoría política estadounidense. Y cuando se les menciona, es de una manera tangencial. Esto ha ejercido un profundo efecto en el pensamiento liberal en todo el mundo, ya que desde la segunda guerra mundial los pensadores estadounidenses se han convertido en los intérpretes por excelencia de los principios liberales.[9]

rra mundial, centrado en el autogobierno nacional. En la cuarta edición del libro, escrito en 1948, la idea de los derechos nacionales ya quedó relegada en beneficio de los conflictos entre los imperios rivales construidos sobre la ideología económica. Barker predijo correctamente que esta relegación de la identidad nacional en favor de la ideología económica sería temporal: «Cuando recordamos hasta qué punto la vida de una nación "fluye por canales ocultos" (o, por decirlo en términos modernos, actúa mediante "un movimiento subterráneo") no podemos sino augurar su supervivencia. Ya anteriormente los credos y los imperios desafiaron a las naciones (en la guerra de los Treinta Años, o en las particiones de Polonia); pero las naciones capearon el temporal» (Barker, 1948, pág. xvii).

9. En la actualidad los liberales estadounidenses se ven forzados a reconsiderar la relevancia de sus principios en los Estados multinacionales, ya que los gobiernos y las instituciones de la Europa Oriental piden su asesoramiento tanto en cuestiones de democratización como constitucionales. Esto es esperanzador, ya que hará que los pensadores estadounidenses reflexionen seriamente sobre las reivindicaciones de las minorías nacionales, aunque algunas de las discusiones recientes en los Estados Unidos sobre Europa Oriental no sean muy alentadoras a este respecto (por ejemplo, Siegan, 1992; Ackerman, 1992; para una excepción parcial, véase Ordeshook, 1993, Walker, 1994).

Estos factores —la caída del imperio británico, el auge del conflicto de la guerra fría, y la relevancia de los pensadores estadounidenses en el liberalismo de la posguerra— ayudan a explicar por qué al candente debate sobre las minorías nacionales entre los liberales de la preguerra le ha seguido un silencio prácticamente total. Pero estos factores no explican por qué los liberales contemporáneos muestran tanta hostilidad en la práctica hacia los derechos de las minorías. ¿Por qué, incluso en ausencia de discusiones teóricas, los liberales no apoyaron intuitivamente los derechos de las minorías —como muchos hicieron antes de la guerra— considerándolos como algo que fomenta los valores liberales de libertad individual e igualdad social? ¿Por qué, en lugar de ello, adoptaron la idea de la «omisión bienintencionada»?

Creo que esto es el resultado de la convergencia de diversos cambios políticos de la posguerra. Tres características del mundo de la posguerra han conspirado para que los liberales adopten un equivocado antagonismo hacia el reconocimiento de los derechos nacionales: (1) la desilusión con el plan de los derechos de las minorías de la Sociedad de las Naciones, (2) el movimiento de desegregación racial estadounidense, y (3) el «resurgimiento étnico» entre los grupos inmigrantes en los Estados Unidos. Abordaré cada uno de estos temas sucesivamente, para ver cómo han ayudado a conformar el nuevo recelo liberal ante los derechos de las minorías.

1. El fracaso de los tratados de las minorías

El primer cambio importante en las perspectivas liberales se produjo con el fracaso del plan de protección de las minorías de la Sociedad de las Naciones y el papel del mismo en el estallido de la segunda guerra mundial. El plan daba reconocimiento internacional a las minorías de habla alemana en Checoslovaquia y Polonia, y los nazis les instaron a plantear reivindicaciones y quejas por su situación ante sus gobiernos. Cuando los gobiernos polaco y checoslovaco no quisieron o no pudieron satisfacer las crecientes demandas de las minorías alemanas residentes en sus países, los nazis lo utilizaron como pretexto para la agresión. La manipulación nazi del plan de la Sociedad, así como la cooperación de las minorías alemanas en la misma, originó «una fuerte reacción contra el concepto de protección internacional [de las minorías nacionales]... la cruda realidad fue que los estadistas, generalmente apoyados por una opinión pública profundamente impresionada por la perfidia de las minorías irredentistas y desleales, se dispusieron a recortar, más que a ampliar, los derechos de las minorías» (Claude, 1995, págs. 57, 69). Este recorte de los derechos de las minorías fue realizado no en interés de la justicia, sino por gente «en cuyo marco de referencia los intereses del Estado nacional constituían los valores supremos... [La nacionalidad mayoritaria] tiene interés en que el Estado sea seguro, y sus ins-

tituciones estables, aun al precio de destruir las culturas minoritarias y de imponer a la población una homogeneidad forzosa» (Claude, 1955, págs. 80-81).

Este «marco de referencia» es similar a la temprana perspectiva liberal según la cual la libertad requiere homogeneidad cultural, aunque su énfasis difiere. Mientras que a Mill y a Green les preocupaba la estabilidad interna, a los estadistas de la posguerra les preocupaba fundamentalmente la paz internacional. Pero el efecto fue el mismo: las cuestiones sobre la equidad de los derechos de las minorías quedaron relegadas en aras de la suprema estabilidad. Había el deseo explícito de eliminar la cuestión de los derechos de las minorías de la agenda de las Naciones Unidas, y hasta hace poco este organismo no accedió a reconsiderar la legitimidad de las reivindicaciones de tales derechos (Sohn, 1981; Thornberry, 1980; 1991). El temor de que las minorías nacionales sean desleales (o simplemente apáticas) continúa inhibiendo la discusión sobre la justicia de estas reivindicaciones, tanto en el ámbito internacional como en las políticas internas de muchos países.[10]

Los recientes acontecimientos en la antigua Yugoslavia demuestran que la amenaza a la paz internacional que representan las minorías irredentistas sigue siendo una amenaza muy real. La probabilidad de que se produzcan brotes de violencia aumenta espectacularmente cuando una minoría es considerada (o se considera a sí misma) perteneciente a un «país madre» adyacente que se autoproclama legítimo protector de la minoría. El gobierno de Hungría se erigió en protector de las personas de etnia húngara en Eslovaquia y Rumania; los dirigentes de Rusia y Serbia hicieron pronunciamientos similares sobre las personas de etnia rusa en el Báltico y de etnia serbia en Bosnia y Croacia. En esas circunstancias, la protección de los derechos de una minoría nacional puede convertirse en un pretexto para la agresión territorial por parte del Estado que se ha proclamado a sí mismo como protector. Esto evidencia la necesidad de desarrollar mecanismos verdaderamente internacionales para proteger a las minorías nacionales que no se basen en la desestabilizadora amenaza de intervención por parte de los Estados vinculados a las mismas.

El problema del irredentismo es mucho mayor en Europa que en América del Norte. Los pueblos indígenas en América del Norte no tienen ningún Estado protector al que dirigirse, y han transcurrido ya más de cien años desde que alguien considerase a Francia como la protectora de los quebequeses en Canadá. Y ha transcurrido casi el mismo tiempo desde que alguien considerase a España como la protectora de los portorriqueños. En

10. Por ejemplo, la negativa a reconocer las reivindicaciones nacionales de los pueblos indígenas se justifica muchas veces argumentando que las minorías nacionales son una amenaza para la seguridad nacional (De Onis, 1992, pág. 55; da Cunha, 1992, pág. 282; Ahmed, 1993; Maybury-Lewis, 1984, págs. 222-227; Nietschmann, 1987).

estos contextos, aunque los derechos de las minorías puedan afectar a la estabilidad interna, no significan una gran amenaza para la paz internacional.

3. La desegregación racial en los Estados Unidos

El moderno rechazo liberal a los derechos de las minorías empezó con las preocupaciones por la estabilidad política, pero adquirió su pátina de justicia cuando se vinculó a la desegregación racial. En *Brown* v. *Board of Education*, el Tribunal Supremo estadounidense abolió el sistema de instalaciones escolares segregadas para los niños negros y blancos en el Sur. Esta decisión, y el movimiento de derechos civiles en general, ejerció una enorme influencia en los criterios estadounidenses sobre la igualdad racial. El nuevo modelo de justicia racial era el de las «leyes ciegas al color», sustituyendo el «tratamiento separado pero igual» que en aquel momento se consideraba el paradigma de la injusticia racial.

Pero la influencia de *Brown* pronto se dejó sentir en otras áreas ajenas a las relaciones raciales, ya que pareció sentar un principio igualmente aplicable a las relaciones entre los grupos étnicos y nacionales. Según este principio, la injusticia es una cuestión de exclusión arbitraria de las instituciones dominantes de la sociedad, y la igualdad es una cuestión de no discriminación y de igualdad de oportunidades de participación. Desde esta perspectiva, la legislación que dictamina instituciones separadas para las minorías nacionales no parece muy distinta de la segregación de los negros. Por tanto, la extensión natural de *Brown* fue eliminar el estatus separado de las culturas minoritarias, y reforzar la igual participación de las mismas en la sociedad predominante.

Éste era el razonamiento subyacente a la propuesta de 1969 del gobierno canadiense para eliminar el estatus constitucional especial de los indios. Inspirándose en el espíritu del caso *Brown*, el gobierno dijo que «los servicios separados pero iguales no proporcionan un tratamiento verdaderamente igual», y que «el objetivo último de eliminar las referencias específicas a los indios en la Constitución... es un objetivo a tener siempre presente».[11] Del mismo modo, el Tribunal Supremo canadiense se escudó en el caso *Brown* para abolir una ley que otorgaba a los indios un estatus específico en función del grupo.[12]

La fórmula del caso *Brown* para la justicia racial también ha sido invo-

11. *Statement of the Government of Canada on Indian Policy*, presentado el 25 de junio de 1969 por Jean Chrétien, ministro de Asuntos Indios y Desarrollo del Norte. Reimpreso en Bowles y otros, 1972, págs. 202-204.

12. *Regina* v. *Drybones* (1970) SCR 282 (las «situaciones en *Brown* v. *Board of Education* y los casos puestos como ejemplo son, naturalmente, muy distintos, pero el concepto filosófico básico es el mismo»).

cada contra los derechos de los indios americanos, los nativos hawaianos, y los derechos de las minorías nacionales en el derecho internacional. Bajo la influencia de *Brown*, estos grupos nacionales han sido tratados como «minorías raciales», y sus instituciones autónomas han sido abolidas en tanto que formas de «segregación» o «discriminación racial».[13]

Pero la sentencia concreta del caso *Brown* no avala esta aplicación de la fórmula ciega al color a los derechos de las minorías nacionales. Simplemente, el tribunal no se enfrentaba a la cuestión de los derechos nacionales, como el derecho de una cultura a acceder a las instituciones autónomas necesarias para poder desarrollarse libremente dentro de un Estado multinacional. Los segregacionistas no afirmaban que los blancos y los negros formasen culturas diferentes, con lenguas y literaturas diferentes, sino que, por el contrario, todo el peso de sus alegaciones recaía en que la educación recibida por los negros en sus instalaciones segregadas era *idéntica* a la de los blancos. La cuestión era si a los grupos raciales podía dotárseles de estructuras separadas, en la medida en que las estructuras eran idénticas. Y el tribunal sentenció que, *bajo esas circunstancias*, la segregación era intrínsecamente desigual, puesto que podía considerarse como una «señal de inferioridad», como un signo de racismo.

En la sentencia nada justifica la afirmación de que los derechos nacionales son incompatibles con la igualdad liberal. De hecho, la sentencia, examinada con mayor detalle, puede abogar *por* el reconocimiento de los derechos nacionales. Consideremos la situación de los indios estadounidenses, cuyas instituciones separadas fueron atacadas después del caso *Brown*. Como señaló Michael Gross:

> Así como los negros fueron *excluidos* (segregados) de la sociedad blanca por imperativo legal, esta misma ley hizo que los indios —pueblos aborígenes con sus propias culturas, religiones y territorios— fueran forzosamente *incluidos* (integrados) en dicha sociedad. Esto es lo que se entiende por asimilación coercitiva: la práctica de obligar, mediante la inmersión, a una minoría étnica, cultural y lingüística, a que abandone su especificidad y su identidad y se mezcle con el resto de la sociedad (Gross, 1973, pág. 244).

La educación integrada para los indios, al igual que la educación segregada para los negros, es una «señal de inferioridad», ya que no consigue «reconocer la importancia y la validez de la comunidad india». De hecho, la «integración de los niños indios en escuelas dominadas por blancos tiene los mismos efectos educativos y emocionales negativos que los que, se-

13. Sobre la tendencia post-*Brown* a tratar a los pueblos indígenas y a otras minorías nacionales como «minorías raciales», véase Barsh y Henderson, 1980, págs. 241-248; Van Dyke, 1985, pág. 194; O'Brien, 1987, págs. 323, 356; Chartrand, 1995; Berger, 1984, pág. 94.

gún se afirmaba en *Brown*, tenía la segregación». Por consiguiente, el «principio esencial» que abolió la segregación de los negros —es decir, el principio en virtud del cual se prohiben las clasificaciones raciales que perjudican a una minoría— debería también abolir la legislación relativa a la integración de los indios (Gross, 1973, págs. 242-248).

No se trata de que los indios no necesiten protección contra el racismo. Pero mientras que el racismo contra los negros se debe a que los blancos se niegan a admitir que los negros son miembros de pleno derecho de la comunidad, el racismo contra los indios surge fundamentalmente de que los blancos se niegan a admitir que los indios son pueblos distintos, con sus propias culturas y comunidades. Lamentablemente, la centralidad del movimiento en favor de los derechos civiles para los afroamericanos ha impedido que la gente advierta las distintas cuestiones planteadas por la existencia de minorías nacionales.

En cierto sentido, resulta paradójico que el caso *Brown* se haya tomado como modelo para todos los grupos étnicos y nacionales. Como señalé en el capítulo 2, la situación histórica y las circunstancias actuales de los afroamericanos son prácticamente únicas en el mundo, y no hay razón para pensar que las políticas que son apropiadas para ellos también lo son para las minorías nacionales o los inmigrantes voluntarios (o viceversa). Pero en otro sentido, esta extensión de *Brown* es comprensible. La historia de la esclavitud y la segregación representa una de las mayores perversidades de la época moderna, y su legado es una sociedad marcada por divisiones raciales muy profundas. No es sorprendente que el gobierno y los tribunales estadounidenses, así como la opinión pública en general, deseasen eliminar todo cuanto remotamente pudiera parecerse a la segregación racial. Y pese a que las instituciones separadas y autogobernadas para los indios y los nativos hawaianos sólo tienen una semejanza muy superficial con la segregación racial, esto ha bastado para exponerlas al ataque legal. Aunque comprensible, esta excesiva generalización del caso *Brown* es desafortunada e injusta. No hay ninguna razón por la cual la justicia para los afroamericanos debiera alcanzarse al precio de la injusticia para los pueblos indígenas y otras minorías nacionales.

4. La polietnicidad y el renacimiento étnico estadounidense

La creencia de que los derechos de las minorías son injustos y divisivos quedó confirmada, para muchos liberales, por el resurgimiento étnico que sacudió a los Estados Unidos y muchos otros países en las décadas de los sesenta y los setenta. Como he comentado antes (capítulo 2, apartado 1), este resurgimiento empezó con la afirmación de que era legítimo

(no «antiamericano») que los grupos étnicos expresasen sus características distintivas (como algo opuesto al modelo de inmigración de «angloconformidad»). Pero pronto se avanzó hacia nuevas reivindicaciones. Por ejemplo, un resultado de la expresión más abierta de la identidad étnica fue que los grupos étnicos se hicieron más conscientes de su estatus como grupo. Empezó a ser común medir la distribución de la renta o las ocupaciones entre grupos étnicos, y algunos de aquellos grupos menos favorecidos pidieron acciones compensatorias en función de los grupos, como las cuotas en la educación y en el empleo. También querían que su herencia fuese reconocida en el currículum escolar y en los símbolos gubernamentales.

Los liberales estadounidenses han tenido una relación ambigua frente a este resurgimiento étnico. La mayoría de los liberales aceptaron la reivindicación inicial de los grupos étnicos en pro del abandono del modelo de angloconformidad.[14] Pero a medida que las demandas aumentaron, el apoyo liberal disminuyó. De hecho, la creciente politización de los grupos inmigrantes incomodó profundamente a los liberales estadounidenses, ya que ésta afectaba a las premisas básicas y a las propias concepciones de la cultura política estadounidense. Y esta incomodidad ha tenido importantes repercusiones en su actitud hacia las minorías nacionales.

Como he señalado antes, la mayoría de los politólogos estadounidenses consideran que los Estados Unidos es un país de inmigrantes. De hecho, es el país inmigrante por excelencia. La idea de construir un país mediante la inmigración poliétnica es bastante singular en el transcurso de la historia, y para muchas personas es una idea insostenible. No existen precedentes históricos que demuestren que un país de inmigrantes étnicamente mixto pueda ser estable. ¿Qué es lo que puede mantener a la gente unida, cuando procede de distintos substratos, entre los que se cuentan todo tipo de razas, religiones y grupos lingüísticos, y que prácticamente no comparten nada en común?

Naturalmente, la respuesta era que los inmigrantes tendrían que integrarse en la sociedad anglófona existente, en lugar de formar naciones separadas y distintas con sus propias patrias dentro de los Estados Unidos. No había esperanza alguna para la supervivencia a largo plazo del país si los alemanes, suecos, holandeses, italianos, polacos, y otros, se considerasen a

14. Muchos de los primeros liberales estadounidenses (Millian) apoyaron el modelo que reforzaba la lealtad cultural compartida como base de la lealtad política (Glazer, 1983, pág. 99). Para una importante excepción a este temprano apoyo de los liberales estadounidenses a la angloconformidad, véase Bourne, 1964; H. Kallen, 1924, págs. 145-147. Véase también la discusión de los criterios de Kallen en Walzer, 1982; Gleason, 1982.

sí mismos como pueblos separados y autogobernados y no como miembros de un único (poliétnico) pueblo estadounidense. Tal como señaló John Higham, la idea que los colonos ingleses tenían de sí mismos era la de «población constituyente» de las colonias/Estados estadounidenses, y «suyas eran la política, el idioma, el modelo de trabajo y las colonias, y muchos de los hábitos mentales a los que los inmigrantes deberían ajustarse» (Higham, 1976, pág. 6; véase Steinberg, 1981, pág. 7).

Los inmigrantes no sólo tendrían el derecho a integrarse en la sociedad anglófona prevaleciente (protegiéndose así de la discriminación y los prejuicios); también tenían la obligación de integrarse (y por ello se exigía también el aprendizaje del inglés en las escuelas, y que el inglés fuese la lengua de la vida pública). El compromiso para la integración de los inmigrantes no era simplemente una muestra de intolerancia o etnocentrismo por parte de los WASP* (aunque parcialmente lo fuese); era también una comprensible respuesta ante la incertidumbre acerca de la viabilidad de un país construido a partir de la inmigración poliétnica.

Por ello, era fundamental que los inmigrantes se considerasen a sí mismos como grupos étnicos y no como minorías nacionales. Durante mucho tiempo los inmigrantes parecieron contentarse con este planteamiento. Pero el resurgimiento étnico desafió este modelo tradicional. Y en la medida en que este resurgimiento crecía, algunas asociaciones inmigrantes en los Estados Unidos adoptaron el léxico y las actitudes de las «naciones» o «pueblos» colonizados (Glazer, 1983, págs. 110-111). Estos grupos calificaron las presiones sociales en favor de la integración como «opresión» y exigieron su derecho a la «autodeterminación», incluyendo el reconocimiento estatal de su lengua materna, así como que el Estado apoyase sus instituciones étnicas separadas.

Como comentaré más adelante, este tipo de exigencias representan únicamente un elemento minoritario entre los grupos inmigrantes estadounidenses. Sin embargo, causaron una profunda ansiedad entre los liberales. La mayoría de ellos consideraban la adopción de la retórica nacionalista por parte de los inmigrantes no sólo como una amenaza a la unidad social, sino también como algo moralmente injustificado. Los liberales argumentaban que los inmigrantes carecían de una base legítima para exigir tales derechos nacionales. Después de todo, vinieron voluntariamente, a sabiendas de que se esperaba que se integrasen. Cuando decidieron abandonar su cultura para dirigirse a los Estados Unidos, renunciaron voluntariamente a su pertenencia nacional, así como a los derechos nacionales inherentes a ella.

* WASP es el acrónimo de White Anglo-Saxon Protestant, (blanco, anglosajón y protestante), características que reunían los primeros colonizadores del país. (N. de la t.)

Esta actitud hacia el resurgimiento étnico queda claramente expresada en los escritos de Michael Walzer, un destacado teórico político estadounidense (y editor de la revista de izquierda liberal *Dissent*), y Nathan Glazer, reputado sociólogo estadounidense (y editor de la revista de derecha liberal *Public Interest*). Según Glazer, los inmigrantes

> vinieron a este país no a mantener una lengua y una cultura extranjeras, sino con la intención... de americanizarse lo más pronto posible, y esto significaba la lengua inglesa y la cultura estadounidense. Buscaban la iniciación a una nueva lengua y cultura que ofrecían las escuelas públicas —como también lo hacen muchos inmigrantes en la actualidad— y aunque muchas veces, con el paso del tiempo, sintieron añoranza por lo que ellos y sus hijos habían perdido, fue *su* elección, y no una elección impuesta (Glazer, 1983, pág. 149).

De forma similar, Walzer argumenta que dado que los inmigrantes «vinieron voluntariamente», el «llamamiento en favor de la autodeterminación» no ha lugar. Ni tampoco ha lugar ni razón para rechazar el inglés como lengua pública (Walzer, 1982, págs. 6-7, 10; 1983*b*, pág. 224).

Tanto Glazer como Walzer subrayan cómo el proceso de integrar a los inmigrantes voluntarios difiere de la asimilación de las minorías nacionales conquistadas o colonizadas en los Estados multinacionales europeos. En este último caso, es un error privar a unas «comunidades intactas y enraizadas» que «estaban asentadas en tierras que habían ocupado durante muchos siglos» de la escolarización en su lengua materna y de la autonomía local. En estas condiciones, la integración es una «elección impuesta» a la que característica (y justificadamente) las minorías nacionales se han resistido. Por el contrario, la integración de los inmigrantes «apunta a gentes bastante más receptivas al cambio cultural, porque no sólo están desarraigadas, sino que se han desarraigado a sí mismas. Cualesquiera que fuesen las presiones que los llevaron al Nuevo Mundo, eligieron venir, mientras que otros como ellos, *en sus propias familias, optaron por quedarse*» (Walzer, 1982, pág. 9; Glazer, 1983, págs. 227, 283). Las reivindicaciones de derechos nacionales por parte de los grupos inmigrantes no sólo son injustificadas. Son también divisivas —puesto que cada grupo se ofenderá por cualquier derecho especial otorgado a otros grupos— e impracticables, puesto que los grupos étnicos estadounidenses están demasiado «dispersos, mezclados, asimilados e integrados» para ejercer la autonomía colectiva. De hecho, cualquier intento de convertir a los grupos étnicos en el tipo de «entidades compactas, conscientes de sí, y conservadoras de su cultura» necesarias para la autonomía colectiva exigiría la coerción, puesto que muchos inmigrantes prefieren integrarse en la sociedad imperante, tanto cultural como geográficamente. Por tanto, satisfacer las nuevas y crecientes demandas del resurgimiento étnico sería injusto, impracticable, divisivo y coercitivo (Glazer, 1983, págs. 227, 124).

Pienso que Glazer y Walzer tiene razón al subrayar la diferencia entre minorías inmigrantes y nacionales, y al centrarse en el hecho de que (en la mayoría de los casos) la decisión de emigrar fue voluntaria, y que esto afecta a la legitimidad de sus reivindicaciones. Como argumentaré en el capítulo 5, aunque los inmigrantes voluntarios pueden, legítimamente, hacer valer determinados derechos poliétnicos, no tienen un justo derecho al autogobierno nacional.[15]

Dada la centralidad de la inmigración para la sociedad estadounidense, no es sorprendente que los liberales hayan mostrado tanta hostilidad a cualquier síntoma de nacionalismo latente entre los grupos inmigrantes. En un país erigido fundamentalmente sobre la inmigración, con inmigrantes procedentes de prácticamente todos los grupos lingüísticos y culturales del mundo, todo intento serio de redefinir los grupos étnicos como minorías nacionales podría socavar el propio tejido social.

Lo que quizá resulta más sorprendente es la hostilidad liberal a las reivindicaciones de autogobierno efectuadas por las escasas minorías nacionales existentes en los Estados Unidos. Habiendo subrayado la diferencia entre inmigrantes y minorías nacionales, se podría esperar que Walzer y Glazer aprobasen las reivindicaciones de autogobierno de los indios estadounidenses, los portorriqueños, los nativos hawaianos, etcétera. A fin de cuentas, se trata de unos grupos que son verdaderamente pueblos conquistados y colonizados, como las minorías nacionales en Europa.

Glazer admite que estos grupos «poseen unas características nacionales mucho más acentuadas» (1983, págs. 283-284), y que reivindican derechos nacionales a partir de unas premisas justas que, como se ocupa de subrayar, son inaplicables a los grupos inmigrantes:

> Los negros y los hispanohablantes apuntan a una situación política distintiva: los negros fueron traídos como esclavos, y los mexicanos y los portorriqueños fueron conquistados, así como lo fueron los indios americanos. Sin embargo, los grupos étnicos blancos vinieron como emigrantes libres. Así, los grupos de habla hispana, los indios americanos, y quizá algunos otros grupos pueden reivindicar con mayor contundencia el apoyo público a sus culturas específicas de lo que pueden hacerlo los grupos europeos (Glazer, 1983, pág. 118).

Glazer acepta que las reivindicaciones de derechos nacionales de estos grupos «tienen mucho peso» (Glazer, 1983, pág. 119). De igual manera, la lógica del argumento de Walzer sugiere que estas minorías nacionales no deberían ser forzadas a aceptar un enfoque que «fundamentalmente, no es

15. El propio Glazer se opone a los derechos poliétnicos, aun cuando no se trate de cuestiones de derechos nacionales o de autonomía colectiva, porque piensa que los riesgos de coerción y división son demasiado grandes como para dar el más mínimo apoyo a la polietnicidad (1983, pág. 124).

producto de su experiencia» sino que, más bien «está adaptado a las necesidades de las comunidades inmigrantes» (Walzer, 1982, págs, 6, 27).

Sin embargo, en los Estados Unidos los liberales no han apoyado los derechos de las minorías nacionales. Algunos de ellos simplemente ignoran la existencia de tales grupos. Aunque Walzer y Glazer reconocen su existencia, con todo no dejan de insistir en que la «omisión bienintencionada» es apropiada para ellos al igual que para los inmigrantes. Así, Glazer expresa su esperanza en que «estos grupos, con políticas públicas destinadas a acabar con la discriminación y el estatus inferior y para reforzar la aculturación y la asimilación, acabarán siendo no muy diferentes de los grupos étnicos europeos y asiáticos, las naciones fantasma, vinculadas por la nostalgia y el sentimiento y sólo ocasionalmente coaligadas alrededor de intereses específicos» (Glazer, 1983, pág. 284). De forma parecida, Walzer espera que las políticas que han funcionado para los inmigrantes puedan «extenderse con éxito a las minorías raciales, esta vez haciendo valer sus propias reivindicaciones de grupo» (Walzer, 1982, pág. 27; véase Ogbu, 1988, págs. 164-165).

¿Por qué Glazer y Walzer rechazan las implicaciones de su propio argumento? En un punto, Walzer sugiere que los indios realmente no quieren derechos nacionales: «El racismo es la mayor barrera para un pluralismo plenamente desarrollado y, mientras siga existiendo, los indios estadounidenses y los negros, y quizá también los mexicanos estadounidenses, sentirán la tentación» de reivindicar los derechos nacionales. Tales reivindicaciones no serían tentadoras si las minorías tuviesen las «mismas oportunidades para la organización y la expresión cultural grupal» de las que disponen los grupos inmigrantes (Walzer, 1982, pág. 27).

Pero no hay pruebas de que los indios, por ejemplo, únicamente deseen los derechos nacionales porque se les haya impedido convertirse en un grupo étnico. De hecho, esto está completamente reñido con la historia de las tribus indias en América o Canadá. Los indios han sido presionados muchas veces para que se convirtieran «simplemente en otro grupo étnico» pero se han resistido a estas presiones y han luchado para proteger su estatus específico. Como he señalado antes, los indios son víctimas del racismo, aunque el racismo que más les preocupa es que se rechace, con una actitud racista, su carácter de pueblos distintos con sus propias culturas y comunidades.[16]

16. En cualquier caso, el hecho de que los indios pudieran elegir convertirse en un grupo étnico como todos los demás no demuestra que no tengan el derecho a elegir otra cosa (la gente puede optar por no ejercer sus legítimos derechos). La afirmación de Walzer recuerda el absurdo comentario de Thurgood Marshall según el cual los indios quieren leyes ciegas al color pero «simplemente no han tenido el juicio o los medios para litigar» (Friedman, 1969, pág. 50). Marshall hizo su comentario cuando ejercía como abogado de la NAACP durante el proceso *Brown* de desegregación. Cuando Marshall llegó al Tribunal Supremo, sus puntos de vista cambiaron, y se convirtió en defensor de los autogobiernos indios. Véase Tsosie, 1994.

Al final, la razón principal por la cual Glazer y Walzer rechazan las reivindicaciones de autogobierno de las minorías nacionales es que estas reivindicaciones son, de hecho, «antiamericanas». Según Glazer, existe

> algo similar a una ideología de Estado, a un consenso nacional, que configura y determina qué actitud adoptarán los grupos inmigrantes y minoritarios acerca de las posibilidades alternativas de mantenimiento grupal y de derechos grupales, por una parte, o de integración individual y derechos individuales, por otra... Los Estados Unidos, sean cuales fueren las realidades de discriminación y segregación, tuvieron como ideal nacional una identidad étnica nueva y unitaria, la de los estadounidenses (Glazer, 1978, pág. 100).

Pese a que los derechos de las minorías no son intrínsecamente injustos, son incompatibles con el «consenso nacional» y con la «ideología estatal» de los Estados Unidos.

De forma similar, Walzer afirma que la cuestión de los derechos nacionales dentro de un Estado multinacional «debe resolverse políticamente, y su carácter concreto dependerá de los criterios compartidos entre los ciudadanos acerca del valor de la diversidad cultural, la autonomía local, etcétera. Es a estos criterios a los que debemos apelar cuando planteamos nuestros argumentos» (Walzer, 1983*a*, pág. 29). Y en los Estados Unidos, la comunidad política en general considera que los derechos nacionales son «inconsistentes con nuestras tradiciones y nuestros criterios compartidos; e inconsistentes, también, con los modelos de vida contemporáneos, profunda y amargamente divisivos» (Walzer, 1983*a*, pág. 151).[17]

Esta apelación a una «ideología estatal» o a unos «criterios compartidos» resulta enigmática. En primer lugar, su descripción del presunto consenso está sesgada. Walzer y Glazer afirman que el Estado se encuentra ante la disyuntiva de reconocer políticamente a los grupos étnicos y nacionales, o de negar el reconocimiento político a ambos tipos de grupos. Pero, ¿por qué no puede el consenso nacional acentuar lo que ellos mismos

17. En algunos de sus trabajos más recientes, Walzer acepta que los indios y otras «naciones incluidas» en los Estados Unidos deberían tener ciertos derechos nacionales (Walzer, 1992*c*, pág. 167). Sin embargo, en otros trabajos continúa insistiendo en que los Estados Unidos no reconocen, y no deberían reconocer, a ningún grupo nacional (Walzer, 1992*d*, pág. 101; 1992*b*, pág. 9). Sus oscilaciones sobre este tema quizá se deban a su teoría fundamental de los «significados compartidos», que presupone que dentro de cada Estado existe una única «comunidad de carácter», así como de su patente deseo de creer que los Estados Unidos son una comunidad de carácter de este tipo. Para discusiones sobre esta teoría esencial, y su efecto sobre la descripción que Walzer hace de la comunidad política estadounidense, véase Rosenblum, 1984, págs. 585-589; Galston, 1989, págs. 120-122; Kymlicka, 1989*a*, cap. 11.

resaltan, es decir, la diferencia entre la asimilación coercitiva de las naciones minoritarias y la asimilación voluntaria de los inmigrantes? ¿Por qué el consenso nacional no puede reconocer que las minorías nacionales tienen reivindicaciones legítimas de las que carecen los inmigrantes voluntarios?

De hecho, ésta es la práctica que se sigue tanto en los Estados Unidos como en Canadá. Indios, inuit, canadienses franceses, nativos hawaianos y portorriqueños disfrutan de un estatus político especial que los grupos étnicos no tienen. Se trata de un acuerdo con una prolongada existencia, de ahí que no quede claro por qué ambos países podrían seguir apoyando el autogobierno para las minorías nacionales y no para los grupos étnicos.

Aparentemente, Walzer y Glazer piensan que este acuerdo es inestable. Tras afirmar que la política «adecuada» es asimilar las minorías nacionales, Glazer prosigue señalando «una complicación final»:

> Si la política pública evoluciona hasta el punto en el cual en lugar de intentar suprimir o ignorar la existencia del grupo étnico como uno de los elementos distintivos de la sociedad y la política estadounidense, reconoce un estatus específico para algunos de estos grupos y el derecho público empieza a conceder derechos en función de la pertenencia a ellos, ¿no hará esto que los demás, a medio camino de la asimilación, reaccionen y empiecen a reafirmarse para no quedar en una situación de desventaja? (1983, pág. 284).

Para Glazer esto es lo esencial del caso. Las minorías nacionales que anhelan el reconocimiento de sus derechos nacionales pueden tener de su parte la justicia y la práctica establecida, pero

> Nuestro problema es que no somos una federación de pueblos (como Canadá o la Unión Soviética) sino de Estados, y nuestros grupos étnicos están ya demasiado dispersos, mezclados, asimilados e integrados para permitir, sin dar pie a confusiones, una política que deparase a algunos de ellos algún tratamiento especial. Pero, si lo intentamos, entonces muchos otros grupos se pondrán en la cola, o intentarán hacerlo, y tendremos que abandonar la esperanza de que exista una mayor fraternidad entre todos los estadounidenses... En una sociedad multiétnica, lo único que este tipo de política puede conseguir es que un grupo tras otro reivindiquen un tratamiento especial para su protección... La reivindicación de un tratamiento especial provocaría el resentimiento hacia otros grupos que ya lo tuvieran, por parte de aquellos que piensan que deberían tenerlo y no lo tienen (Glazer, 1983, pág. 227-229).

En otras palabras, reconocer las legítimas demandas de los indios o los portorriqueños podría hacer que los grupos étnicos europeos y asiáticos rei-

vindicasen beneficios ilegítimos y divisivos, poniendo así en peligro la «mayor fraternidad de todos los estadounidenses».[18]

Ésta es una nueva versión del argumento de Mill sobre la necesidad de una identidad común para asegurar la estabilidad en una democracia, aunque le añade una nueva peculiaridad. A diferencia de Mill, a Glazer no le preocupa el impacto desestabilizador de las propias minorías nacionales sobre la estabilidad interna. En los Estados Unidos, estos grupos son demasiado pequeños y están demasiado aislados geográficamente como para poner en peligro la estabilidad global del país. Y, a diferencia de los estadistas de la posguerra, a Glazer tampoco le preocupa el potencial de las minorías nacionales para crear un conflicto internacional. Las minorías nacionales en los Estados Unidos no son irredentistas.

Lo que a Glazer le preocupa es el efecto mimético que las minorías nacionales pueden ejercer sobre los grupos inmigrantes. Le preocupa que la concesión de derechos de autogobierno a las minorías nacionales estimule a los grupos inmigrantes a plantear reivindicaciones similares. ¿Es un temor realista? Pienso que no. Creo que la idea según la cual los grupos inmigrantes pretenden establecerse como minorías nacionales se basa en una interpretación errónea del «resurgimiento étnico». El resurgimiento étnico no implica un rechazo a la integración en la sociedad prevaleciente. Ni siquiera a los grupos étnicos más politizados les interesa convertirse en sociedades distintas o en naciones autogobernadas paralelas a la sociedad principal.

18. Hay algo profundamente etnocéntrico en este argumento o, cuando menos, en la forma en que Glazer y Walzer lo presentan. Ambos sostienen que existe un «consenso nacional» o unos «criterios compartidos en favor de la asimilación», pero claramente están refiriéndose a un consenso entre los grupos étnicos europeos y asiáticos, ya que admiten que otros grupos sí quieren derechos nacionales. Glazer afirma que este consenso ha producido una «fraternidad de todos los estadounidense», incluso cuando admite que éste ha excluido a los negros, los indios, los hispanos y los portorriqueños. Glazer considera que los derechos nacionales deberían rechazarse a fin de evitar resentimientos mutuos. Pero lo que realmente espera evitar es el (injustificado) resentimiento entre los grupos étnicos europeos y asiáticos, ya que admite que las minorías nacionales ya están (legítimamente) resentidas por habérseles negado sus derechos nacionales. Los grupos de inmigrantes voluntarios han adoptado ilegítimamente el lenguaje de los derechos nacionales y, con el propósito de combatir esta tendencia divisiva, Glazer niega a los indios y a otras minorías nacionales el uso legítimo de este lenguaje. Es difícil no llegar a la conclusión de que los indios estadounidenses y otras minorías nacionales son una especie de chivos expiatorios sacrificados para preservar lo que realmente preocupa a Glazer: la fraternidad de los grupos inmigrantes en Estados Unidos. Glazer considera que las creencias de los grupos étnicos son las que definen el «consenso nacional», «nuestros criterios compartidos», lo que «todos los estadounidenses» sienten. Como resultado de ello, las reivindicaciones de los indios se evalúan no en razón de sus méritos intrínsecos, sino en cuanto a su efecto potencial sobre la «fraternidad» de los grupos inmigrantes. Prácticamente lo mismo puede decirse del planteamiento de Walzer acerca de los «criterios compartidos» de la identidad nacional en los Estados Unidos. Critico estas afirmaciones con mayor profundidad en Kymlicka, 1991.

Por el contrario, el resurgimiento étnico es, esencialmente, una cuestión de identidad y de expresión propia, desvinculada de las reivindicaciones en favor del resurgimiento o la creación de una vida institucional separada. La gente quiere identificarse en público como miembro de un grupo étnico, y ver que otros miembros de la misma identidad ocupan posiciones destacadas de respeto y autoridad (por ejemplo, en la política y en los medios de comunicación, o en los libros de texto y en los documentos del gobierno). Lo que piden es un mayor reconocimiento y visibilidad dentro de la sociedad principal. En otras palabras, el resurgimiento étnico implica una revisión en los términos de la integración, no un rechazo de la misma (véase capítulo 5, apartado 5).

Entonces, ¿de dónde sacaron Walzer y Glazer la idea de que los grupos étnicos reivindicaban derechos nacionales? Visto en perspectiva, puede ser que simplemente se tratase de que el resurgimiento étnico de los inmigrantes estadounidenses se produjo en el mismo momento en que volvían a emerger los movimientos nacionalistas en Europa y en Quebec. Pero, como señaló John Stone, esta «coincidencia temporal» no implica que ambos fenómenos «formasen parte del mismo proceso político» (Stone 1985, pág. 101).

Algunos expertos consideran las reivindicaciones de programas de acción positiva como una prueba del deseo de ser tratado como minoría nacional. Pero esto es un error. Las reivindicaciones en favor de la acción positiva en el contexto económico imperante son una prueba del deseo de integrarse en las instituciones del grueso de la sociedad, no de desear instituciones de autogobierno separadas. Y no hay razón alguna para pensar que atender las legítimas reivindicaciones de las minorías nacionales cambiará esta aspiración de los inmigrantes.[19]

En cualquier caso, merece la pena señalar cómo, una vez más, se sacrifica la justicia en aras de la estabilidad. Ni Glazer ni Walzer sugieren que el autogobierno de las minorías nacionales implique algo injusto o ilibe-

19. Es bien conocido que Walzer y Glazer critican la acción positiva (véase Glazer, 1975; Walzer, 1983*a*, cap. 5), y esto puede explicar su tendencia a magnificar los elementos antiintegracionistas o «corporativistas» de la misma. Considerar las reivindicaciones en favor de la acción positiva de los grupos inmigrantes estadounidenses como una expresión de nacionalismo latente es altamente implausible. De hecho, Walzer parece reconocerlo. Señala que un sistema de cuotas comprehensivo dentro de las principales instituciones reduce el corporativismo étnico, puesto que reproduce, dentro de cada grupo, los mismos modelos educativos y de empleo, mientras que «las culturas históricamente específicas producen necesariamente modelos históricamente específicos de intereses y trabajo» (Walzer, 1982, págs. 23-24). Walzer escribe como si esto fuera uno de los enigmas del resurgimiento étnico, como si los grupos étnicos no hubiesen imaginado lo que realmente quieren. Pero los grupos étnicos tienen bastante claro que lo que pretenden con la acción positiva es la inclusión, no el autogobierno.

ral.[20] Por el contrario, ambos dan buenos argumentos en virtud de los cuales las minorías nacionales deberían, en principio, tener un estatus político especial. Además, admiten que el «consenso nacional» que rechaza tales derechos fue definido por determinados grupos de colonos para que se adaptase a sus propias circunstancias específicas, y que las minorías nacionales no comparten tales objetivos. Sin embargo, al igual que Mill y los estadistas de la posguerra, consideran que los derechos de las minorías nacionales son incoherentes con la unidad política, y que esta última debe prevalecer ante los primeros.

Esto concluye mi exposición acerca de la historia de los derechos de las minorías dentro de la tradición liberal. He apuntado la sorprendente diversidad de perspectivas existentes sobre estos derechos en el seno de dicha tradición, que abarcan desde la abierta defensa hasta el profundo recelo. Pero igualmente sorprendente es que hasta fechas muy recientes pocos han sido —de haber alguno— los liberales que han dado por supuesto que tales derechos son intrínsecamente iliberales. Incluso quienes se oponían a los derechos de las minorías lo hacían basándose en la estabilidad, no en la libertad o la justicia y, de hecho, con frecuencia admitieron que estaban comprando la estabilidad a costa de la injusticia.

Sin embargo, de alguna manera muchos liberales contemporáneos han hecho suya la creencia de que los derechos de las minorías son esencialmente antagónicos con los principios liberales. Hoy en día los liberales insisten en que el compromiso liberal con la libertad individual impide la aceptación de los derechos colectivos, y que el compromiso liberal con los derechos universales (ciegos en materia de color) impiden la aceptación de los derechos específicos en función del grupo. Pero estos escuetos supuestos no pertenecen a la tradición liberal. Hasta fechas muy recientes pocos liberales, de haber alguno, han dado por supuesto que los principios liberales sólo permiten los derechos individuales universales. Lo que los liberales contemporáneos consideran principios liberales bien consolidados son, de hecho, nuevas incorporaciones al canon liberal.

Además, estos «nuevos» principios son fundamentalmente el resultado de confusiones y de generalizaciones excesivas. He contemplado tres factores del desarrollo del consenso liberal de la posguerra contra los derechos diferenciados en función del grupo para los grupos étnicos y nacionales: el temor *realpolitik* por la paz internacional, el compromiso con la

20. En un trabajo anterior, Glazer sugirió que la omisión bienintencionada era una característica definitoria de la justicia liberal (Glazer 1975, pág. 220). Pero en un trabajo posterior aceptó que un Estado que reconoce los derechos nacionales puede ser tan justo, en tanto que «sensible a los derechos humanos y a los derechos civiles» como un Estado que los ignora (Glazer, 1978, pág. 98).

igualdad racial, y la preocupación ante las crecientes demandas de los grupos inmigrantes. En cada uno de estos factores subyace una preocupación legítima. Pero también cada uno de ellos ha sido excesivamente generalizado. Determinados argumentos contra las reivindicaciones de grupos concretos, basados en factores localizados (irredentismo, segregación racial, inmigración voluntaria) han sido erróneamente generalizados a todos los casos de pluralismo cultural. Y el efecto combinado de estos tres factores ha sido la distorsión del pensamiento liberal sobre los derechos de las minorías. A partir de esta mezcla ha surgido la creencia de que los derechos de las minorías son intrínsecamente injustos, que traicionan la igualdad liberal. Pero estas influencias, examinadas más detenidamente, argumentan lo contrario: la primera reconoce la equidad de los derechos de las minorías, y la segunda y la tercera alegan razones contra las instituciones políticas separadas para los grupos raciales e inmigrantes basándose en que éstas son consistentes con, y de hecho apoyan, la legitimidad de los derechos nacionales.

De hecho, ninguno de estos factores cuestiona las dos premisas básicas que —como he indicado antes— fundamentan la defensa liberal de los derechos de las minorías: esto es, que la libertad individual está relacionada con la pertenencia al propio grupo nacional, y que los derechos específicos en función del grupo pueden fomentar la igualdad entre la minoría y la mayoría.

En los dos capítulos siguientes esbozaré una nueva teoría construida a partir de estas dos premisas. Sin embargo, antes quiero examinar la historia de los derechos de las minorías en la tradición socialista. Existen importantes paralelismos entre ambas tradiciones, y pienso que esta comparación demostrará, además, hasta qué punto las contingencias históricas han conformado (y distorsionado) las actitudes modernas hacia los derechos de las minorías.

5. Los derechos de las minorías en la tradición socialista

Cabría esperar que los socialistas hubieran sido receptivos a la idea de los derechos para las comunidades culturales, puesto que la comunidad o la fraternidad es uno de los principios clave del socialismo. Sin embargo, en realidad los socialistas han sido tradicionalmente hostiles a los derechos de las minorías y ello por diversas razones.

La primera es que el socialismo estaba vinculado a una determinada teoría de evolución social. Según muchos socialistas decimonónicos, el socialismo era parte de (si no la culminación de) una teoría del desarrollo histórico. Y, desde esa perspectiva, el desarrollo implica expansión. La evolución se definía muchas veces en términos de expansión de la magnitud de

las unidades sociales humanas, desde la familia y la tribu hasta las unidades sociales locales, regionales, nacionales y, finalmente, globales. Por tanto, las comunidades culturales más pequeñas debían dar paso a comunidades mayores.

Marx y Engels, por ejemplo, aceptaron el derecho a la independencia de «las grandes subdivisiones nacionales de Europa». Por consiguiente, apoyaron la unificación de Francia, Italia, Polonia y Alemania, así como la independencia de Hungría, España, Inglaterra y Rusia. Pero rechazaron la idea de que las «nacionalidades» más pequeñas, como las de los checos, croatas, vascos, galeses, búlgaros, rumanos y eslovenos tuvieran tal derecho. Las grandes naciones, con sus estructuras políticas y económicas altamente centralizadas, eran los motores del desarrollo histórico. Las nacionalidades más pequeñas estaban atrasadas y estancadas, y su prolongada existencia «no era más que una protesta contra un histórico poder conductor mayor». Los intentos de mantener las lenguas minoritarias eran erróneos, ya que la lengua alemana era «la lengua de la libertad» para los checos en Bohemia, así como el francés era la lengua de la libertad para los bretones.[21]

Por tanto, se esperaba que estas «nacionalidades» más pequeñas se asimilaran a una de las «grandes naciones» sin beneficiarse de ningún derecho para las minorías, tanto si se trataba de derechos lingüísticos como de la autonomía nacional. Por el contrario, las grandes naciones estaban autorizadas a emplear una «férrea crueldad» para someter y asimilar «lo que quedaba de estas naciones». No se trataba únicamente del derecho de la nación alemana para «someter, absorber y asimilar» nacionalidades más pequeñas, sino que se trataba también de su «misión» histórica y de un síntoma de su «vitalidad» histórica. En palabras de Engels, «por el mismo derecho por el cual Francia tomó Flandes, Lorena y Alsacia —y por el que más pronto o más tarde tomará Bélgica— Alemania tomará Schleswig; es el derecho de la civilización contra la barbarie, del progreso contra la estabilidad... [Éste es] el derecho de la evolución histórica».

Como he comentado antes, Marx y Engels no eran los únicos que sostenían este parecer. Recordemos que Mill afirmaba que para los vascos era preferible asimilarse a los franceses que «languidecer ensimismados, inhóspitos vestigios de épocas pasadas, girando alrededor de su propia órbita mental» (Mill, 1972, págs. 363-364). De hecho, Hobsbawm afirma que es un «anacronismo absoluto» criticar a Marx o a Mill por este punto de vista «que era compartido por cualquier observador imparcial de mediados del siglo XIX» (Hobwsbawm, 1990, pág. 35).

En la actualidad los socialistas han abandonado esta concepción etno-

21. Las citas en este parágrafo y en el siguiente proceden de Engels, «The Danish-Prussian Alliance», citado en Cummings, 1980, pág. 46; y Nimni, 1989, pág. 313.

céntrica del «derecho a la evolución histórica». Ahora se muestran más proclives a considerar cualquier aumento de la centralización como prueba del imperialismo económico que subvierte la democracia local, y que es insensible a las necesidades de las gentes en las comunidades de menor escala. De hecho, mientras Marx pensaba que lo mayor era mejor, muchos socialistas (y ambientalistas) actuales piensan que lo pequeño es hermoso. Determinados tipos de comunidad y de acción colectiva únicamente son posibles en los grupos más pequeños. El formar parte de estos grupos puede proporcionar un sentimiento de pertenencia y de participación. Por esta razón, muchos socialistas tratan ahora de descentralizar el poder, tanto como sea posible, a un nivel de gobierno municipal o regional.

Algunos socialistas han dado por supuesto que la descentralización ayudará a satisfacer las necesidades de las minorías étnicas y nacionales. Pero éste no es necesariamente el caso, ya que, en realidad, la descentralización puede actuar en perjuicio de los grupos minoritarios. Consideremos las reivindicaciones de los pueblos indígenas en la zona amazónica brasileña. La transferencia de poderes federales a nivel estatal o local ha perjudicado a las tribus indias de la zona, ya que los colonos no indígenas constituyen la abrumadora mayoría a nivel estatal y local. Los gobernadores de los Estados en los que habitan los indios de la cuenca amazónica favorecen el aumento de la colonización y el desarrollo, y se han opuesto rotundamente a los planes del gobierno federal para crear grandes reservas nativas.[22] Éste es un problema al que se enfrentan los pueblos indígenas en todo el mundo. La principal oposición a sus reivindicaciones muchas veces no proviene del gobierno central, sino de los gobiernos locales y estatales de su zona y, por tanto, en muchas ocasiones la descentralización ha sido desastrosa para ellos.

La descentralización únicamente satisface las necesidades de las minorías nacionales si aumenta la capacidad de autogobierno del grupo. Esto depende de muchos factores, incluyendo cómo están trazadas las fronteras y cómo se distribuyen los poderes. Por ejemplo, la descentralización a nivel territorial en Canadá sólo ayudará a los inuit si se rectifican las fronteras territoriales, de manera que constituyan la mayoría en el nuevo territorio (véase cap. 2). De forma similar, la descentralización a nivel municipal sólo ayudará a las bandas indias si se les conceden competencias especiales relativas al desarrollo de los recursos y la política social no otorgadas a (o

22. Hablando en general, el apoyo a las reivindicaciones indias en Brasil disminuye a medida que nos acercamos a la región en cuestión. El apoyo más importante procede de gentes de fuera del país, que han presionado al gobierno federal para que reconozca determinadas reivindicaciones indígenas. Sin embargo, en la actualidad el gobierno federal es incapaz de poner en vigor estas políticas, dada la amplia oposición a nivel local y regional.

deseadas por) los ayuntamientos o las autoridades comarcales. La idea general de la descentralización, o del reforzamiento de las comunidades locales, no puede satisfacer por sí misma estas demandas de los grupos culturales.[23]

En síntesis, el autogobieno no exige una descentralización de poder general, sino el reconocimiento explícito de los grupos nacionales, mediante mecanismos tales como los derechos lingüísticos, los derechos territoriales, la distribución asimétrica de poderes y la redefinición de las fronteras políticas. Por lo general, los socialistas partidarios de la descentralización no han aceptado estas reivindicaciones de los grupos nacionales. En realidad, han tenido tan poca disposición a conceder un estatus político a las minorías nacionales como los antiguos partidarios de la centralización.

Una de las razones de esta renuencia es que los socialistas han tendido a considerar las diferencias culturales desde una perspectiva política muy estrecha, preguntándose únicamente si las identidades culturales fomentan o retrasan la lucha política en favor del socialismo. Y la mayoría de los socialistas han dado por supuesto que las identidades étnicas y nacionales son un obstáculo político. En palabras de Garth Stevenson, la izquierda «siempre ha defendido que las diferencias políticas esenciales son las de clase, y que esencialmente la política implica intentos de reconciliar estas diferencias de clase. La izquierda siempre ha sospechado que los criterios culturales —ya fuesen religiosos, lingüísticos, étnicos o simplemente geográficos— son mecanismos explotados por los económicamente poderosos para dividir a la gente, para impedirle defenderse en términos de experiencias de clase comunes» (Stevenson, 1986, pág. 142). La conciencia nacional se considera algo que excluye y desplaza la conciencia de clase.

En la práctica, los socialistas han apelado muchas veces a la identidad cultural si ello les ayudaba a lograr o a mantener el poder. Cuando los bolcheviques tomaron el poder en Rusia, se dieron cuenta de que tenían que acomodar las culturas minoritarias, pese a las restricciones marxistas. Los bolcheviques elaboraron sistemas de derechos lingüísticos y de autonomía nacional para las minorías en sus satélites de la Europa Oriental, y llegaron a ser conocidos como ardientes defensores de los derechos de las minorías

23. Éste es un problema análogo al de las defensas colectivistas de los derechos «colectivos» (véase cap. 3). El valorar la descentralización en y por sí misma no explica la naturaleza *diferenciada en función del grupo* de los derechos de autogobierno. Además, hay muchos aspectos de política económica, social y ambiental que únicamente pueden abordarse eficazmente a nivel federal o internacional. La excesiva descentralización del poder puede dar lugar no al reforzamiento de las minorías nacionales, sino simplemente a la impotencia ante las tendencias económicas y políticas globales. Una vez más, las necesidades de las minorías nacionales no pueden reducirse a una descentralización de poder general e indiferenciada.

en las Naciones Unidas (Sigler, 1983, págs. 186-188). Y apoyaron los movimientos nacionalistas en los países no comunistas, con la esperanza de desestabilizar los países occidentales o los aliados de Occidente en el Tercer Mundo.

Sin embargo, estos intentos estratégicos de acomodar las comunidades culturales se desarrollaron sin ninguna teoría esencial referente al valor de la identidad cultural. Dentro de la tradición socialista hay poca reflexión sustantiva de por qué o cuándo la pertenencia a una minoría nacional tiene algún valor más allá de su papel estratégico en la lucha por el socialismo. Hay pocas discusiones acerca de cuáles son las necesidades humanas que se ven satisfechas o frustradas con el mantenimiento o la pérdida de la propia pertenencia cultural.[24] Como resultado de ello, las tentativas socialistas de acomodar la diversidad fueron en su mayor parte *ad hoc* y en el fondo incoherentes.

Por ejemplo, Lenin estaba convencido de que era totalmente coherente fomentar la igualdad de las minorías nacionales mediante los derechos lingüísticos y formas limitadas de autonomía local, y al mismo tiempo suprimir la religión y la literatura de una cultura, y reescribir su historia. La identidad nacional, para Lenin, nada tenía que ver con una historia compartida, o con el valor de participar en las tradiciones culturales y revisarlas. Simplemente era un recipiente vacío que podía llenarse con contenido comunista. (Más adelante Stalin resumió esta doctrina como «nacional en la forma, socialista en el contenido».) No hace falta decir que esta estrategia fue un fracaso, tanto para fomentar el socialismo como para respetar las culturas minoritarias.[25]

Algunos socialistas se han opuesto a los derechos de las minorías considerando que las diferencias nacionales inhiben el sentimiento de solidari-

24. Como señaló Cummings, Engels concebía el nacionalismo «no tanto como un concepto sociológico, sino como un concepto más directamente político», que le llevó «a juzgarlo en términos de liberalismo o conservadurismo, algo a apoyar o a combatir en la medida en que respondiese a las exigencias del movimiento político con el que él estaba vinculado» (Cummings, 1980, pág. 44). Otros socialistas, como Lenin y Luxemburgo, reconocieron que las formas coercitivas de asimilación eran inaceptables, y que los grupos nacionales oprimidos desarrollaban un poderoso sentimiento de injusticia que era necesario acomodar. Pero consideraron que las medidas temporales para apoyar a las minorías nacionales oprimidas desvanecerían cualquier sentimiento nacionalista persistente, y que entonces las minorías nacionales se dirigirían voluntariamente hacia la asimilación. Esto es análogo al supuesto de Walzer según el cual las minorías nacionales en los Estados Unidos dejarán de aspirar a los derechos nacionales una vez reciban un trato equitativo por parte del conjunto de la sociedad. Para una importante excepción a esta perspectiva instrumental o compensatoria de la pertenencia cultural dentro de la tradición socialista, véase la obra de Otto Bauer, discutida en Munck, 1985; Nimni, 1994, caps. 5-7.

25. Y por supuesto los movimientos nacionalistas que amenazaron el poder comunista, ya fuese interna o internacionalmente, fueron suprimidos sin piedad. Para una revi-

dad necesario para lograr la justicia social. La viabilidad del socialismo, con su tradicional principio de distribución según las necesidades, presupone que los ciudadanos de un país estarán dispuestos a sacrificarse los unos por los otros. Algunos socialistas creen que esto sólo es posible cuando los ciudadanos comparten la misma identidad nacional.

Según David Miller, por ejemplo, la justicia igualitaria sólo es posible si los ciudadanos están vinculados unos a otros por «lazos comunes», por un fuerte sentimiento de «pertenencia común» e «identidad común» que «debe existir a nivel nacional». Puesto que «las subculturas amenazan con socavar el aglutinador sentimiento de identidad», el Estado debe promover «una identidad común como ciudadanos que trascienda las identidades separadas [de las gentes] como miembros de etnias u otros grupos sectoriales». En la medida en que las minorías nacionales se consideran a sí mismas como un pueblo distinto, más que como simplemente una parte del componente poliétnico de una nación común, no hay lugar para sus reivindicaciones. Deben separarse o asimilarse (Miller, 1989, págs. 237, 279, 284, 288).

Todavía hay otra versión de la postura de Mill. Así como éste pensaba que «la opinión pública unida» necesaria para el funcionamiento de las instituciones liberales es imposible sin una lengua y una identidad nacional común (Mill, 1972, pág. 230), Miller piensa que el «objetivo común» necesario para las instituciones socialistas únicamente es posible en un Estado-nación (Miller, 1988-1989).[26]

---

sión exhaustiva de la política marxista hacia los grupos nacionales, véase Connor, 1984. Una incoherencia similar puede encontrarse entre la izquierda canadiense. El izquierdista Partido de los Nuevos Demócratas fue el primer partido político nacional que afirmó el «estatus especial» para Quebec en 1965, aunque sigue aprobando resoluciones sobre la política económica y social federal que (al menos en Quebec) se consideran inconsistentes con este compromiso (D. Morton, 1986, págs. 60-61). De forma similar, mientras que en la actualidad el NDP apoya el derecho intrínseco de los aborígenes al autogobierno, en 1969 apoyaba la propuesta liberal de eliminar el estatus especial de los indios. Y aunque ahora el NDP apoya la política del multiculturalismo, muchos de sus primeros dirigentes, como J. S. Woodsworth, eran críticos con los «canadienses de lealtad escindida», y se opusieron a la tendencia de los inmigrantes de un país a radicarse juntos, ya que esto ralentizaba el proceso de asimilación (Woodsworth, 1972). Sería difícil identificar una justificación coherente del valor de la pertenencia cultural subyacente a estos cambios.

26. En su trabajo más reciente, Miller de algún modo rectifica su postura. Sugiere que los Estados multinacionales son posibles en la medida en que las minorías nacionales no tengan una identidad radicalmente diferente de la nación mayoritaria. En algunos casos, es posible interpretar las identidades nacionales de cada grupo constituyente de una manera que las haga compatibles con una identidad común omniabarcadora. Lo que realmente importa no es que la gente comparta una identidad nacional, sino más bien que pueda compartir una «cultura pública» (Miller, 1993). Sin embargo, en algunos lugares, Miller sigue dando a entender que las diferencias idiomáticas dan lugar a identidades nacionales radicalmente incompatibles que no pueden [illegible]

La probabilidad de que en un Estado multinacional haya una auténtica solidaridad que permita que las naciones que lo componen se autogobiernen es una cuestión importante, a la que volveré a referirme en el capítulo 9. Pero vale la pena señalar que la postura de Miller da por supuesto que la asimilación es una opción viable; esto es, que el Estado tiene capacidad de fomentar una identidad nacional común entre todos los ciudadanos, que desplazará o primará sobre la identidad existente de una minoría nacional. Pero, como argumentaré en los capítulos 5 y 9, no está claro que esto funcione. Si la vinculación de los pueblos con su lengua y su cultura propias son suficientemente profundos, entonces el intentar suprimir la identidad cultural y las reivindicaciones de autogobierno de las minorías nacionales puede sencillamente agravar el nivel de alienación y división. (A este respecto, Miller era quizá más realista al aceptar que la creación de una identidad nacional común dentro de un Estado multinacional puede exigir la asimilación coercitiva de las minorías nacionales.)

Vemos pues que, por diversas razones, la tradición socialista generalmente se ha opuesto a los derechos de las minorías. Esto muchas veces se explica en términos del compromiso marxista y del socialismo utópico con el «internacionalismo»; esto es, la afirmación de que los trabajadores del mundo se unirán, y que una sociedad sin clases trascenderá las divisiones nacionales.

Esta explicación resulta poco útil. De hecho, comete el mismo error que aquellos que explican la hostilidad liberal hacia los derechos de las minorías en términos del «individualismo abstracto» del liberalismo. Los críticos del liberalismo muchas veces argumentan que los liberales conciben al individuo como un átomo solitario independiente de, y anterior a, su entorno cultural, y que ésta es la razón por la cual los liberales se oponen a los derechos de las minorías.[27]

Ninguna de estas explicaciones es de utilidad, ya que ninguna de ellas puede dar cuenta de la naturaleza y del desarrollo histórico de las perspectivas realmente adoptadas por socialistas y liberales a lo largo de los años.[28] La realidad es que la mayoría de los socialistas (al igual que muchos liberales) han operado con un modelo del Estado-nación. No han intentado trascender todas las divisiones nacionales, sino que más bien han supuesto que

27. Véanse las referencias en Kymlicka, 1989*a*, pág. 255. Esta explicación se refleja en las recientes afirmaciones comunitaristas según las cuales el liberalismo depende de una noción del yo que está al margen de los acontecimientos sociales, un yo cuya libertad se ejerce, precisamente, abstrayéndose de su situación cultural; véase MacIntyre, 1981, cap. 15; Sandel, 1982, págs. 150-165; Bell, 1993, págs. 24-54; Taylor, 1985.

28. Adviértase que ninguno de los tres factores que han conformado los puntos de vista liberales de la posguerra implican negar que la libertad y la identidad humana están vinculadas a la pertenencia a una cultura.

un Estado socialista debería contener y promover una única identidad nacional. Como he comentado, existen diversas razones para ello: la denigración etnocéntrica de las culturas más pequeñas, la afirmación estratégica de las condiciones para la consecución y el mantenimiento del poder comunista, y la preocupación por el desarrollo de un verdadero sentido de la justicia. El resultado de estos tres factores ha sido una pronunciada tendencia a procurar la asimilación de las culturas minoritarias (o «nacionalidades») en culturas mayores («grandes naciones»).

Explicar la oposición socialista a los derechos diferenciados en función del grupo en términos de «internacionalismo», o explicar la oposición liberal en términos de «individualismo abstracto», oscurece la situación real. Lo cierto es que tanto liberales como socialistas han aceptado la existencia de grupos nacionales, así como el valor de las identidades nacionales. Ambos reconocen que sus principios presuponen la existencia de grupos nacionales entre el individuo abstracto y la humanidad universal. El problema es que muchas veces han apoyado la existencia y la identidad de las naciones mayoritarias, al tiempo que omitían o denigraban las de las minorías nacionales. Las referencias al internacionalismo socialista y al individualismo liberal no ayudan a entender esta disparidad. De hecho, la hacen invisible, pretendiendo que socialistas y liberales omiten todos los grupos culturales por igual.

Creo que las reivindicaciones de las minorías nacionales y los grupos étnicos plantean un profundo desafío a todas las tradiciones políticas occidentales. Todas estas tradiciones han sido conformadas, implícita o explícitamente, por las mismas influencias históricas que han conformado el pensamiento liberal. Todas han sido culpables de sostener supuestos etnocentristas, o de la excesiva generalización de casos particulares, o de mezclar la estrategia política contingente con un principio moral permanente. La tarea de desarrollar una teoría de los derechos de las minorías consistente y basada en los principios es una tarea a la que sólo se enfrentan los liberales.

Capítulo 5

LIBERTAD Y CULTURA

Este libro intenta desarrollar un enfoque específicamente liberal de los derechos de las minorías. Esto no es lo mismo que desarrollar el enfoque liberal tradicional, puesto que no existe un enfoque tradicional único. En la tradición liberal ha habido una sorprendente diversidad de puntos de vista, la mayoría de los cuales han sido conformados por contingencias históricas y exigencias políticas. Por tanto, para identificar un enfoque característicamente liberal, tenemos que empezar de nuevo. Tenemos que exponer los principios básicos del liberalismo y, a continuación, ver cómo éstos se avienen con las reivindicaciones de las minorías étnicas y nacionales.

Naturalmente, los principios básicos del liberalismo son principios de libertad individual. Los liberales únicamente pueden aprobar los derechos de las minorías en la medida en que éstos sean consistentes con el respeto a la libertad o autonomía de los individuos. En este capítulo, expondré que los derechos de las minorías no sólo son consistentes con la libertad individual, sino que en realidad pueden fomentarla. Defenderé la idea —común entre los primeros teóricos del liberalismo— de que «la causa de la libertad» a menudo «encuentra sus bases en la autonomía de un grupo nacional» (Barker, 1948, pág. 248).

Naturalmente, algunos grupos étnicos y nacionales son profundamente iliberales y más bien procuran eliminar, en vez de apoyar, la libertad de sus miembros. En estas circunstancias, acceder a las exigencias de los grupos minoritarios puede desencadenar flagrantes violaciones a las libertades más básicas de los individuos. Sin embargo, en otros casos el respeto a los derechos de las minorías puede ampliar la libertad de los individuos, porque la libertad está íntimamente vinculada con —y depende de— la cultura. Mi objetivo en este capítulo es trazar esta conexión entre libertad y cultura.

Empezaré por describir el tipo de «cultura» que, a mi entender, es especialmente relevante para la libertad individual (apartado 1). El mundo moderno está dividido en lo que denominaré «culturas societales», cuyas prácticas e instituciones comprenden toda la gama de las actividades humanas, abarcando la vida pública y privada. Estas culturas societales están característicamente asociadas con los grupos nacionales. Por tanto, intentaré explicar por qué la libertad individual está íntimamente vinculada con

la pertenencia a estas culturas. Esto requerirá una breve discusión de la idea de libertad, central en la tradición liberal (apartado 2). A continuación demostraré cómo esta libertad depende de la presencia de una cultura societal (apartado 3), y por qué importa que las minorías nacionales tengan acceso a su propia cultura (apartado 4). También argumentaré si a los grupos inmigrantes debería concedérseles los derechos y los recursos necesarios para mantener una cultura societal específica, y cómo los liberales deberían responden a las culturas que son iliberales (apartado 5).

Mi objetivo es demostrar que el valor liberal de la libertad de elección tiene determinados prerrequisitos culturales, y por tanto estas cuestiones de pertenencia cultural deben incorporarse a los principios liberales. Esto enmarcará la discusión en el siguiente capítulo sobre cómo los derechos diferenciados en función del grupo para las minorías étnicas y nacionales encajan dentro de una teoría de la justicia liberal más amplia.

1. La definición de las culturas

Como se expuso en el capítulo 2, el término «cultura» se ha empleado para designar todo tipo de grupos, desde las pandillas de adolescentes hasta las civilizaciones globales. Sin embargo, el tipo de cultura en la que me centraré es una cultura *societal*; esto es, una cultura que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada. Estas culturas tienden a concentrarse territorialmente, y se basan en una lengua compartida.[1]

Las he denominado «culturas societales» para resaltar que no sólo comprenden memorias o valores compartidos, sino también instituciones y prácticas comunes. Ronald Dworkin sostiene que los miembros de una cultura tienen «un léxico compartido de tradición y convención» (Dworkin, 1985, pág. 231). Pero esto nos da una descripción abstracta o etérea de las culturas. En el caso de la cultura societal, este léxico compartido es el léxico cotidiano de la vida social, que se expresa en las prácticas que abarcan la mayor parte de las áreas de la actividad humana. Y en el mundo moderno, el que una cultura se exprese en la vida social significa que debe tener una expresión institucional, en las escuelas, los medios de comunicación, la economía, el gobierno, etcétera.

Tales «culturas societales» no siempre existen, y su creación está íntimamente ligada al proceso de modernización (Gellner, 1983). La moderni-

1. Para una interesante exploración de la idea de una «sociedad», y de sus requerimientos para un determinado nivel de plenitud institucional y de continuidad intergeneracional, véase Copp, 1992.

zación implica la difusión en toda la sociedad de una cultura común, incluyendo una lengua normativizada que se expresa en las instituciones económicas, políticas y educativas comunes. Esto sucede por diversas razones. Es una exigencia funcional de la economía moderna, que necesita una fuerza de trabajo móvil, educada y culta. En segundo lugar, refleja la necesidad de un alto nivel de solidaridad dentro de los Estados democráticos modernos. El tipo de solidaridad esencial para un Estado del bienestar exige que los ciudadanos tengan un fuerte sentimiento de identidad común y pertenencia común, de manera que se sacrificarán los unos por los otros, y se da por supuesto que esta identidad común requiere (o cuando menos se ve facilitada por) una lengua y una historia comunes. En tercer lugar, la difusión de una cultura común parece imprescindible para el compromiso moderno con la igualdad de oportunidades. Por ejemplo, la provisión de una educación pública estandarizada para toda la sociedad se ha considerado algo esencial para asegurar la igualdad de oportunidades para las gentes de distintas clases, razas y segmentos de la sociedad.

La mayoría de liberales contemporáneos escriben como si este proceso de construir una cultura común se extendiese a lo largo de todo el país, como si sólo hubiese una cultura de este tipo en cada país. Por ejemplo, Dworkin sugiere que en los Estados Unidos existe una única «estructura cultural» basada en una «lengua compartida» (Dworkin, 1985, págs. 232-233; 1989, pág. 488).

La pretensión de que todos los estadounidenses comparten una cultura común basada en la lengua inglesa es claramente falsa. Pese a todo, hay algo de cierto en ello. Los Estados Unidos han integrado una extraordinaria cantidad de personas de sustratos muy distintos en una cultura común. De hecho, la inmensa mayoría de los estadounidenses participan en la misma cultura societal, basada en la lengua inglesa. En otras épocas y lugares, las diferencias de etnia, raza, región, clase, género y religión muchas veces se consideran como algo que impide la posibilidad de una cultura común. Pero en los Estados Unidos y otras sociedades modernas, la cultura común es amplia, integrando un rico mosaico de grupos.

Si bien en los Estados Unidos no hay una única cultura, existe una cultura dominante que incorpora a la mayoría de los estadounidenses, y los que están fuera de ella pertenencen a un número relativamente pequeño de culturas minoritarias. Para comprender la impresionante capacidad integradora de esta cultura común, pero también sus límites, merece la pena examinar cómo los inmigrantes y las minorías nacionales se relacionan con la cultura estadounidense dominante.

Cuando los inmigrantes van a los Estados Unidos, llevan consigo su lengua y sus narrativas históricas. Pero dejan tras de sí el conjunto de prácticas institucionalizadas, expresadas en su lengua materna, que son las que

verdaderamente proporcionan estilos de vida significativos a las gentes en su patria original. Llevan consigo un «léxico compartido de tradición y convención», pero se han desarraigado a sí mismos de las prácticas sociales a las cuales ese léxico originalmente se refería y les daba sentido.

Algunos inmigrantes esperaban recrear todas esas prácticas en su nuevo país. Pero ello no es posible sin un importante apoyo gubernamental, que raras veces, si alguna, se proporciona. Por el contrario, como vimos en los capítulos 2 y 3, la política de inmigración en los Estados Unidos tiene como objetivo integrar a los inmigrantes dentro de la cultura de habla inglesa existente. Los inmigrantes vienen individualmente o con sus familias, más que como comunidades enteras, y se radican a lo largo del país, en lugar de formar «patrias». De ellos se espera que aprendan la lengua inglesa y la historia estadounidense, y que hablen inglés en la vida pública; es decir, en la escuela, en el trabajo y cuando interactúan con los gobiernos y otros organismos públicos. (Más adelante argumento si esto es legítimo o no.)

Ya no se pretende que los inmigrantes se asimilen totalmente a las normas y costumbres de la cultura dominante, y de hecho se les anima a que mantengan algunos aspectos de su especificidad étnica. Pero este compromiso con el «multiculturalismo» o la «polietnicidad» es un cambio acerca de *cómo* los inmigrantes se integran en la cultura dominante, no de si se integran. El rechazo a la «angloconformidad» ha implicado, fundamentalmente, la afirmación del derecho de los inmigrantes a mantener su herencia étnica en el ámbito privado, es decir en su hogar y en las asociaciones voluntarias. En menor medida, implica también la reforma de las instituciones públicas de la cultura dominante de manera que ofrezcan algún tipo de reconocimiento o acomodación de su herencia. Pero no ha implicado el establecimiento de culturas societales distintas e institucionalmente completas paralelas a la sociedad anglófona. (Por «institucionalmente completas» entiendo que comprenden toda la gama de instituciones: sociales, educativas, económicas y políticas, abarcando al mismo tiempo la vida pública y la privada.)

Dadas estas circunstancias, la lengua materna de los inmigrantes se suele hablar en casa, y se transmite a los hijos, pero al llegar a la tercera generación el inglés se ha convertido en la lengua materna, y su lengua original se pierde cada vez más. Este proceso se acelera, naturalmente, debido a que la escolaridad pública sólo se proporciona en inglés. De hecho, es muy difícil que las lenguas sobrevivan en las sociedades industrializadas modernas, a menos que se utilicen en la vida pública. Dada la difusión de la educación normativizada, las elevadas exigencias de alfabetización en el trabajo y la interacción general con los organismos gubernamentales, toda lengua que no sea una lengua pública se convierte en algo tan marginal que es probable que únicamente sobreviva entre una pequeña élite, o de una

forma ritualizada, no como una lengua viva y en desarrollo propia de una cultura floreciente.[2]

De este modo, aunque los inmigrantes mantendrán y cuidarán muchos aspectos de su herencia, esto no logrará recrear una cultura societal aparte, sino que más bien aportará nuevas opciones y perspectivas a la cultura anglófona predominante, haciéndola más rica y diversa. Para la tercera generación, el aprendizaje de la lengua materna original no es muy distinto al aprendizaje de una lengua extranjera. Aprender la antigua lengua puede ser gratificante como *hobby* o como herramienta de negocios, pero para los hijos de los inmigrantes, es la cultura anglófona la que define sus opciones, no la cultura de la que sus progenitores se desarraigaron.[3]

La situación de las minorías nacionales en los Estados Unidos —esto es, de los grupos cuya patria ha sido anexionada mediante la conquista, la colonización o la federación— es muy diferente. En la época de su anexión, cada grupo constituía una cultura societal activa y separada de la cultura anglófona. No tuvieron que recrear su cultura en una nueva tierra, puesto que su lengua y sus narrativas históricas ya se expresaban plenamente en un conjunto de prácticas e instituciones sociales, abarcando todos los aspectos de la vida social. Estas prácticas e instituciones definieron el abanico de opciones sociales significativas de sus miembros.

Estos grupos lucharon para conservar su existencia como culturas societales distintas, aunque no a todos se les concedieron los derechos lingüísticos y de autogobierno necesarios para hacerlo. De hecho, algunos grupos se enfrentaron a enormes presiones para que se asimilasen. Por ejemplo, a muchas tribus indias se les prohibió el uso de su lengua materna, y se intentó abrir sus tierras a la colonización, de manera que se convirtieron en

2. Por ejemplo, estudios estadounidenses indican «una ruptura prácticamente completa en la transmisión de las lenguas no inglesas entre la segunda y la tercera generación» (Steinberg, 1981, pág. 45). Una de las razones por las cuales es improbable que las lenguas que no alcanzan un estatus de lenguas públicas sobrevivan, es que la gente carece de las oportunidades o los incentivos para usarlas y desarrollarlas de maneras cognitivamente estimulantes (Skutnabb-Kangas, 1988).

3. Como señala Clarke, el lenguaje es a veces un «logro técnico» y a veces el «principal soporte de una identidad cultural distinta» (Clarke, 1934, pág. 20). A lo largo del tiempo, la lengua inmigrante deja de ser lo segundo para convertirse en lo primero. A medida que los inmigrantes pierden lentamente su lengua materna, en el mismo momento, a consecuencia de ello, la lengua dominante es (en un sentido diferente) arrebatada de sus hablantes étnicos originales. Esto es, a medida que los inmigrantes se convierten en miembros de la cultura anglófona imperante, los descendientes de los originarios colonos anglosajones dejan de tener cualquier voz y voto exclusivo o privilegiado sobre el desarrollo y el uso de la lengua inglesa. Esto ayuda a explicar por qué el inglés norteamericano difiere del inglés en Gran Bretaña, donde los anglosajones siguen siendo la abrumadora mayoría de los hablantes de la lengua (Johnson, 1973, pág. 117).

minorías en sus territorios históricos. Sin embargo, mantuvieron sus costumbres, y en la actualidad su estatus como «naciones internas dependientes» goza de mayor reconocimiento. La determinación que han demostrado en mantener su existencia como culturas distintas, pese a estas enormes presiones políticas y económicas, evidencia el valor que otorgan a conservar su pertenencia cultural.

Por consiguiente, la situación de los grupos inmigrantes y de las minorías nacionales es muy distinta, aunque, naturalmente, he simplificado en exceso el contraste. La medida en que a los grupos inmigrantes se les ha permitido o se les ha instado a integrarse varía considerablemente, al igual que la medida en que las minorías nacionales han sido capaces de mantener una cultura separada (véase más adelante).

Pero, como regla general, tanto en los Estados Unidos como en otras democracias occidentales, las culturas dominantes han tenido bastante menos éxito a la hora de acomodar las minorías nacionales que los grupos étnicos. En los Estados multinacionales, las minorías se resistieron a la integración en la cultura común, e intentaron proteger su existencia separada mediante la consolidación de sus propias culturas societales. Las tribus indias de los Estados Unidos y los portorriqueños, así como los pueblos aborígenes y los quebequeses en Canadá, no son sólo subgrupos dentro de una cultura común, sino culturas societales genuinamente distintas.

En resumen, dadas las presiones en favor de la creación de una única cultura común en cada país, para que una cultura sobreviva y se desarrolle en el mundo moderno debe ser una cultura societal.[4] Dada la enorme importancia de las instituciones sociales en nuestras vidas, y en la determinación de nuestras opciones, toda cultura que no sea una cultura societal se verá reducida a una marginación aún mayor. La capacidad y la motivación para constituir y mantener una cultura distinta de este tipo es característica de las «naciones» o «pueblos» (es decir, de sociedades culturalmente dis-

4. En épocas pretéritas, las culturas no tenían que constituir una cultura societal, puesto que había muy pocas instituciones que abarcasen toda la sociedad y que conformasen las opciones de la gente. (La lengua de las escuelas públicas no era un tema en cuestión cuando no había escuelas públicas.) De hecho, la propia idea de una «cultura societal» es una idea moderna. En la época medieval, no se mencionaba la idea de que varias clases o castas económicas deberían compartir una cultura común. Así, Todorov es históricamente correcto cuando afirma que «la cultura no es necesariamente nacional (e incluso sólo excepcionalmente lo es). Es, antes que nada, la propiedad de una región, o de una entidad geográfica incluso menor; también puede pertenecer a un segmento dado de la población, excluyendo a otros grupos del mismo país; finalmente, también puede comprender un grupo de países» (Todorov, 1993, pág. 387). Sin embargo, como señala el propio Todorov, en el mundo moderno existe una poderosa tendencia a que la cultura sea de ámbito nacional.

tintas, geográficamente concentradas e institucionalmente completas). En ese caso, las culturas societales tienden a ser culturas nacionales.

Esta conexión se confirma desde otra dirección, mediante los estudios del nacionalismo. La mayor parte de los analistas del nacionalismo han llegado a la conclusión de que la característica distintiva de las naciones es que son «culturas omnipresentes», «culturas abarcadoras» o «culturas organizativas» (por ejemplo, A. Smith, 1986, pág. 2; Margalit y Raz, 1990, pág. 444; Tamir, 1993; Poole, 1993). En resumen, de la misma manera que las culturas societales son casi invariablemente culturas nacionales, las naciones son casi invariablemente culturas societales.

2. LIBERALISMO Y LIBERTAD INDIVIDUAL

Creo que las culturas societales son importantes para la libertad de los pueblos, y que por tanto los liberales deberían interesarse en la viabilidad de las culturas societales. Sin embargo, para demostrar esto, necesito considerar brevemente la naturaleza de la libertad, tal como ésta se concibe en la tradición liberal.[5]

La característica que define al liberalismo es que éste adscribe determinadas libertades fundamentales a cada individuo. Concretamente, otorga a la gente una libertad de elección muy amplia en términos de cómo dirigen sus vidas. El liberalismo permite que la gente elija una concepción de la vida buena, y le permite reconsiderar esta decisión y adoptar un nuevo y esperanzador plan de vida mejor.

¿Por qué la gente debería ser libre para elegir su propio plan de vida? Después de todo, sabemos que algunas personas pueden tomar decisiones imprudentes, perdiendo su tiempo en objetivos triviales o imposibles. ¿Por qué entonces el gobierno no debería intervenir para protegernos de cometer errores, y para obligarnos a llevar la verdadera vida buena? Hay diversas razones por las cuales ésta no es una buena idea: los gobiernos pueden no ser de confianza; algunos individuos tienen necesidades idiosincrásicas que, incluso para un gobierno bienintencionado, son difíciles de tener en cuenta; el apoyar concepciones opuestas de lo bueno puede llevar al disenso civil. Además, las restricciones paternalistas de la libertad muchas veces simplemente no funcionan; las vidas no van mejor porque sean dirigidas desde fuera, en función de unos valores que la persona no aprueba. Dworkin denomina a esto la «premisa de la aceptación», y argumenta que «ningún componente contribuye al valor de una vida sin la aceptación del mismo... no es sensato pensar que alguien pueda llevar una vida mejor con-

5. El argumento siguiente se presenta con mucho más detalle en Kymlicka, 1989*a*, caps. 2-4; 1990, cap. 6.

traviniendo sus más profundas convicciones éticas que si está en paz con ellas» (Dworkin, 1989, pág. 486).[6]

Sin embargo, el hecho de que podamos equivocarnos es importante, porque (paradójicamente) esto proporciona otro argumento en favor de la libertad. Puesto que podemos equivocarnos acerca del valor de lo que actualmente estamos haciendo, y puesto que nadie quiere llevar una vida basada en falsas creencias acerca del valor de la misma, es de fundamental importancia que seamos capaces de evaluar racionalmente nuestras concepciones de lo bueno a la luz de la nueva información o experiencias, y de revisarlas si no merecen que sigamos ateniéndonos a ellas.[7]

Este supuesto según el cual nuestras creencias sobre la vida buena son falibles y revisables es ampliamente compartido en la tradición liberal, desde John Stuart Mill hasta los liberales estadounidenses más importantes, como John Rawls y Ronald Dworkin. (Dada su importancia, en el resto de este capítulo me baso fundamentalmente en las obras de Rawls y Dworkin.) Como señaló Rawls, los individuos «no se ven a sí mismos como inevitablemente atados al seguimiento de la particular concepción del bien y de los fines últimos a los que en un momento dado se adhieren». En lugar de ello, son «capaces de revisar y de cambiar esta concepción». Pueden «distanciarse» de sus fines actuales para «examinar y evaluar» el valor de los mismos (Rawls, 1980, pág. 544; véase Mill, 1982, pág. 122; Dworkin, 1983).

6. Los liberales suelen hacer una excepción cuando los individuos son particularmente vulnerables a la debilidad de voluntad (por ejemplo, la legislación paternalista contra las drogas adictivas). La conexión entre revisabilidad racional, la constricción de la aprobación, y la prohibición liberal del paternalismo estatal es bastante complicada. Para la argumentación de Rawls sobre el perfeccionismo, véase Rawls, 1988, págs. 260, 265. Sobre el punto de vista de Dworkin, véase 1989, págs. 486-487; 1990. Para discusiones generales véase Kymlicka, 1989*b*; Waldron, 1989; Moore, 1993, cap. 6; Caney, 1991; Mason, 1990; McDonald, 1992, págs. 116-121; Hurka, 1994.

7. Allen Buchanan denomina a esto el modelo de «*modificación racional*» de la elección individual (Buchanan, 1975). El supuesto según el cual tenemos un interés básico en ser capaces de evaluar y revisar racionalmente nuestros fines actuales muchas veces se describe en términos del valor de la «autonomía». Esta definición puede conducir a equívocos, puesto que hay otras muchas concepciones de autonomía. Por ejemplo, en una acepción de autonomía, el ejercicio de la elección tiene valor en sí mismo, porque refleja nuestra naturaleza racional (esta perspectiva se adscribe a Kant). Otra descripción de autonomía postula que la individualidad no conformista es intrínsecamente valiosa (posición que suele adscribirse a Mill). Yo propongo el supuesto más modesto según el cual la elección nos permite evaluar y aprender qué es bueno en la vida. Esto presupone que tenemos un interés esencial en identificar y revisar aquellas de nuestras creencias actuales sobre el valor que son erróneas. Por tanto, cuando empleo el término autonomía, es en este (relativamente modesto) sentido de «modificación racional». Abordo estos diferentes conceptos de autonomía en Kymlicka, 1989*a*, cap. 4; 1990, cap. 6.

Así pues, para llevar una vida buena tenemos dos condiciones previas. La primera es que dirijamos nuestra vida desde dentro, de acuerdo con nuestras convicciones sobre qué es lo que da valor a la vida. Por consiguiente, los individuos deben tener los recursos y las libertades necesarias para guiar sus vidas según sus creencias sobre el valor, sin temor a la discriminación o al castigo. De ahí la tradicional preocupación liberal por la privacidad individual, así como su oposición a «las imposiciones morales». La segunda condición previa es que somos libres para cuestionar estas creencias, para examinarlas a la luz de cualquier información, ejemplo y argumento que nuestra cultura nos pueda proporcionar. Así pues, los individuos deben tener las condiciones necesarias para adquirir conciencia de los diversos puntos de vista sobre la vida buena, así como capacidad para examinarlos de manera inteligente. De ahí la no menos tradicional preocupación liberal por la educación y por la libertad de expresión y asociación. Estas libertades nos permiten juzgar qué es valioso y conocer otras formas de vida.

Es importante subrayar que una sociedad liberal se ocupa de estas dos condiciones previas, de la segunda tanto como de la primera. Es demasiado fácil reducir la libertad individual a la libertad de proceder según la propia concepción del bien. Pero, de hecho, gran parte de lo que caracteriza a un Estado liberal tiene más que ver con la formación y la revisión de los conceptos del bien de las gentes, que con el seguimiento de estas concepciones una vez elegidas.

Consideremos el caso de la religión. Una sociedad liberal no sólo concede a los individuos la libertad de actuar de acuerdo con su fe, sino que también les permite buscar nuevos adeptos a la misma (se permite el proselitismo), o cuestionar la doctrina de su Iglesia (se permite la herejía), o renunciar totalmente a su fe y convertirse a otra religión o al ateísmo (se permite la apostasía). Es totalmente concebible tener libertad de seguir la propia fe y no tener ninguna de estas últimas libertades; en el mundo islámico existen muchos ejemplos de ello. El Islam tiene una larga tradición de tolerar otras religiones monoteístas, de manera que cristianos y judíos pueden desarrollar su culto en paz. Pero por lo general el proselitismo, la herejía y la apostasía están prohibidas. Éste era el caso, por ejemplo, del sistema de los *millet* del imperio otomano, que trataré con mayor profundidad en el capítulo 8. En realidad, algunos Estados islámicos han sostenido que la libertad de conciencia garantizada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos no debería incluir la libertad de cambiar de religión (Lerner, 1991, págs. 79-80). De forma similar, la cláusula de la Constitución egipcia que garantiza la libertad de conciencia se interpreta de tal manera que excluye la libertad de apostasía (Peters y De Vries, 1976, pág. 23). En un sistema de este tipo, la libertad de conciencia significa que no hay conversión forzosa, pero tampoco conversión voluntaria.

Por el contrario, una sociedad liberal no sólo permite que las gentes sigan su estilo de vida actual, sino que también les proporciona acceso a la

información sobre otros estilos de vida (a través de la libertad de expresión) y, de hecho, exige que los niños conozcan otros estilos de vida (a través de la escolarización obligatoria), y permite que la gente haga un examen radical de sus propósitos (incluyendo la apostasía) sin penalización legal alguna. Estos aspectos de una sociedad liberal sólo tienen sentido si se considera que es posible, e incluso deseable, que evaluemos nuestros objetivos actuales, ya que no siempre son dignos de que sigamos ateniéndonos a ellos. Una sociedad liberal no obliga a tal cuestionamiento y revisión, pero ofrece una verdadera posibilidad de hacerlo.

3. Las culturas societales como contexto de elección

Hasta aquí me he limitado a esbozar el que, en mi opinión, es el concepto de libertad individual más extendido en la tradición liberal. Pero, ¿qué tiene esto que ver con la pertenencia a culturas societales? Por decirlo en pocas palabras, la libertad implica elegir entre diversas opciones, y nuestra cultura societal no sólo proporciona estas opciones, sino que también hace que sean importantes para nosotros.

Las personas eligen entre las prácticas sociales de su entorno, en función de sus creencias sobre el valor de esas prácticas (creencias que, como he señalado, pueden ser erróneas). Y tener una creeencia sobre el valor de una práctica consiste, en primera instancia, en comprender los significados que nuestra cultura le otorga.

Antes expuse que las culturas societales implican «un léxico compartido de tradición y convención» que sirve de base a una completa gama de prácticas e instituciones sociales (Dworkin, 1985, pág. 231). Comprender el significado de una práctica social, por tanto, requiere que comprendamos este «léxico compartido»; es decir, comprender la lengua y la historia que componen dicho léxico. Que una línea de conducta tenga algún significado para nosotros depende de si —y de cómo— nuestra lengua nos hace ver claramente la importancia de esta actividad. Y la manera en que el lenguaje nos representa claramente estas actividades está conformada por nuestra historia, por nuestras «tradiciones y convenciones». La comprensión de estas narrativas culturales es una condición previa para hacer juicios inteligentes sobre cómo dirigir nuestras vidas. En este sentido, nuestra cultura no sólo nos proporciona opciones, sino que también «nos proporciona las pautas mediante las cuales identificamos el valor de las experiencias» (Dworkin, 1985, pág. 228).[8]

8. Abordo este tema con mayor amplitud en Kymlicka, 1989*a*, cap. 8; 1995*b*. Naturalmente, los modelos que aprendemos en nuestras culturas muchas veces están íntimamente relacionados con los modelos de otras culturas. Por ejemplo, los modelos derivados

¿Qué es lo que se sigue de esto? Según Dworkin, debemos proteger nuestra cultura societal de «la degradación o de la decadencia estructural» (1985, pág. 230).[9] La supervivencia de una cultura no está garantizada y, cuando está amenazada por la degradación o la decadencia, debemos actuar para protegerla. Las culturas son valiosas, no en y por sí mismas, sino porque únicamente mediante el acceso a una cultura societal, las personas pueden tener acceso a una serie de opciones significativas. Dworkin concluye su argumentación afirmando que «hemos heredado una estructura cultural, y tenemos cierta obligación, más allá de la simple justicia, de dejar esta estructura al menos con la misma riqueza con que la hemos encontrado» (1985, págs. 232-233).

En este pasaje, como en muchos otros lugares, Dworkin se refiere a las «estructuras culturales». Éste es un término potencialmente equívoco, ya que evoca una imagen formal y rígida de lo que (como argumentaré más adelante) es un fenómeno muy difuso y abierto. Las culturas no tienen centros fijos o límites precisos. Sin embargo, pienso que su argumento principal es bastante sólido, ya que la disponibilidad de opciones significativas depende del acceso a una cultura societal, así como de comprender la historia y la lengua de esa cultura, su «léxico compartido de tradición y convención» (Dworkin, 1985, págs. 228, 231).[10]

---

de la Biblia formarán parte de la estructura de muchas culturas con influencias cristianas. Y existen organismos internacionales, como la Iglesia católica, que tratan activamente de asegurar este nexo común entre los modelos de diferentes culturas. Por tanto, al decir que aprendemos concepciones de la vida buena a través de nuestra cultura, no pretendo afirmar que los bienes son específicos de cada cultura, aunque algunos lo son.

9. Al explicar su concepto de degradación de una estructura cultural, Dworkin afirma que «todos nosotros somos beneficiarios o víctimas de lo que se hace con la lengua que compartimos. Una lengua puede debilitarse; algunas son más ricas y mejores que otras» (1985, pág. 229). Esto resulta equívoco si lo que quiere decir es que algunas lenguas son *intrínsecamente* más ricas que otras. Todas las lenguas humanas tienen una capacidad igual de evolución y de adaptación para satisfacer las necesidades de sus hablantes (Edwards, 1985, pág. 19; Skutnabb-Kangas, 1988, pág. 12). Pese a ello, la gama de opciones disponibles en la propia lengua puede decaer claramente.

10. Debo señalar que Dworkin hizo sus breves comentarios sobre las «estructuras culturales» en el contexto de un argumento relacionado con la subvención pública de las artes, y que dichos comentarios no pretendían dar una descripción omniabarcadora o una teoría sobre la naturaleza de las culturas. Sin embargo, puesto que es uno de los pocos teóricos liberales que aborda explícitamente la cuestión de la relación entre libertad y cultura, he intentado esbozar las implicaciones de su postura. Véase también su afirmación de que las personas «necesitan una cultura común y, especialmente, un lenguaje común para tener personalidades, y cultura y lenguaje son fenómenos sociales. Sólo podemos tener los pensamientos, y ambiciones, y convicciones que son posibles dentro del léxico que esta cultura y este lenguaje proporcionan, de manera que todos somos, de una forma patente y profunda, criaturas de la comunidad en su conjunto» (Dworkin, 1989, pág. 488; véase Dworkin, 1985, pág. 228; y la discusión en Kymlicka, 1995*b*).

Este argumento acerca de la conexión entre elección individual y cultura es el primer paso hacia una defensa específicamente liberal de determinados derechos diferenciados en función del grupo. Para que una elección individual significativa sea posible, los individuos no sólo necesitan acceso a la información, sino también capacidad de evaluarla reflexivamente y libertad de expresión y asociación. También necesitan acceder a una cultura societal. Por consiguiente, las medidas diferenciadas en función del grupo que aseguran y fomentan dicho acceso pueden tener un legítimo papel a jugar en una teoría liberal de la justicia.[11]

Naturalmente, falta pulir muchos detalles y es necesario responder a muchas objeciones. Concretamente, esta conexión entre elección individual y culturas societales plantea tres cuestiones obvias: (1) ¿La elección individual está vinculada a la pertenencia a la *propia* cultura, o basta con que las personas tengan acceso a una u otra cultura?; (2) si (como argumentaré) las personas tienen una profunda vinculación con su propia cultura, a los grupos inmigrantes, ¿deberían concedérseles los derechos y los recursos necesarios para recrear sus propias culturas societales?; y (3) ¿qué sucede si una cultura está organizada de manera que imposibilita la elección individual; por ejemplo, si asigna a las personas un rol o un estilo de vida específico, y prohibe que se cuestione o se revise dicho rol? Empezaré respondiendo a estas cuestiones en el resto del capítulo, aunque la respuesta completa sólo aparecerá en los capítulos finales.

4. El valor de la pertenencia cultural

He intentado demostrar que la capacidad de las personas de hacer elecciones significativas depende del acceso a una cultura societal. Pero, ¿por qué los miembros de una minoría nacional necesitan acceder a su *propia* cultura?[12] ¿Por qué no dejar que las culturas minoritarias se desintegren, con tal que aseguremos que sus miembros tendrán acceso a la cultura mayoritaria (por ejemplo, enseñándoles la lengua y la historia de la mayoría)? Esta última opción implicaría un coste para las minorías, pero sería un cos-

11. En la terminología rawlsiana, podemos decir que el acceso a este tipo de cultura es un «bien primario»; es decir, un bien que la gente necesita, sea cual fuere el tipo de vida que haya elegido, porque proporciona el contexto dentro del cual efectúa estas elecciones específicas. Exploro con mayor profundidad cómo este argumento se relaciona con la descripción que hace Rawls de los «bienes primarios» en Kymlicka, 1989*a*, cap. 7. Para argumentos conexos acerca de la dependencia de la libertad con respecto a la cultura, véase Taylor, 1985; Tamir, 1993, caps. 1-2; Hargalit y Raz, 1990.

12. Trato de responder aquí a las sólidas cuestiones planteadas por Binder, 1993, págs. 253-255; Buchanan, 1991, págs. 54-55; Waldron, 1992*a*; Tomasi, 1995; Nickel, 1995; Lenihan, 1991; Margalit y Halbertal, 1994, entre otros.

te que los gobiernos podrían sufragar. Por ejemplo, los gobiernos podrían subvencionar a los miembros de las minorías nacionales el aprendizaje de la lengua y la historia de la mayoría.

Según este tipo de propuesta, que alguien pierda su cultura es como si perdiera su trabajo. La enseñanza del idioma a los miembros de una cultura amenazada sería como los programas de reciclaje laboral para los empleados de una industria en decadencia. Si no nos sentimos obligados a mantener indefinidamente la viabilidad de las industrias no competitivas —siempre que ayudemos a sus trabajadores a encontrar empleo en cualquier otro lugar— entonces, ¿por qué nos sentimos obligados a proteger a las culturas minoritarias, si podemos ayudar a sus miembros a encontrar otra cultura?

Ésta es una cuestión importante. Sería poco razonable afirmar que en ningún caso las personas tienen capacidad de cambiar de cultura. Después de todo, muchos inmigrantes se desenvuelven bien en su nuevo país (aunque otros sufren tropiezos, y muchos vuelven a casa). Waldron piensa que estos ejemplos de personas «cosmopolitas» que se trasladan felizmente de una cultura a otra refutan la afirmación de que las personas están, de alguna manera, profundamente conectadas con su cultura. Supongamos que, como dice Waldron,

> una vida desenfadadamente cosmopolita, vivida en un caleidoscopio de culturas, es una vida posible y plena... Esto hace que automáticamente desaparezca uno de los argumentos en favor de la protección de las culturas. Ya no se puede seguir afirmando que todas las personas necesitan arraigarse en la cultura concreta, en la que ellas y sus ancestros se criaron, de la misma manera que necesitan comida, ropa y refugio... Este tipo de inmersión puede ser algo de lo que personas concretas gustan y disfrutan, pero ya no pueden decir que sea algo que necesitan... El fracaso del argumento herderiano basado en una *necesidad* específicamente humana debilita seriamente cualquier derecho que las culturas minoritarias pudieran tener a una ayuda o a una asistencia especial, así como a unas disposiciones o concesiones especiales. En el mejor de los casos, les deja el derecho a la cultura, más o menos en pie de igualdad con la libertad religiosa (Waldron, 1992*a*, pág. 762).

Puesto que las personas no necesitan su propia cultura, las culturas minoritarias pueden («en el mejor de los casos») reivindicar los mismos derechos negativos que los grupos religiosos; es decir, el derecho a la no interferencia, pero no la ayuda estatal.

Pienso que aquí Waldron incurre en una grave exageración. En primer lugar, sobrestima enormemente la medida en que verdaderamente las personas pasan de una cultura a otra, porque (como se argumenta más adelante) da por supuesto que las culturas se basan en la ascendencia étnica. Desde su punto de vista, un irlandés-estadounidense que ocasionalmente se

alimenta de comida china y lee a su hija los cuentos de hadas de Grimm «vive en un caleidoscopio de culturas» (por ejemplo, Waldron, 1992*a*, pág. 754). Pero esto no es trasladarse de una cultura societal a otra, sino más bien disfrutar de las oportunidades que ofrecen las diversas culturas societales que caracterizan a la sociedad anglófona de los Estados Unidos.

Naturalmente, las personas pueden trasladarse de una cultura a otra, pero es algo infrecuente y bastante difícil. En algunos casos, cuando las diferencias en la organización social y en el desarrollo tecnológico son inmensas, a algunos miembros de la minoría les puede resultar prácticamente imposible integrarse plenamente. (Al parecer esto fue lo que sucedió en algunas partes del mundo durante el período de contacto inicial entre las culturas europeas y los pueblos indígenas.)

Pero aun cuando es posible lograr la plena integración, no resulta nada fácil. Es un proceso costoso, y es legítimo preguntarse si se puede exigir a las personas que paguen estos costes a menos que voluntariamente decidan hacerlo. Estos costes varían, dependiendo de lo gradual que sea el proceso, de la edad de la persona, y de la medida en que la lengua y la historia de ambas culturas sean similares.[13] Pero aún donde los obstáculos para la integración son menores, el deseo de las minorías nacionales de mantener su pertenencia cultural sigue siendo muy fuerte (ya que, al igual que los miembros de la cultura mayoritaria, valoran específicamente su pertenencia cultural).

En este sentido, la elección de abandonar la propia cultura se puede considerar análoga a la elección de hacer votos de pobreza perpetua y de ingresar en una orden religiosa. No es imposible vivir en la pobreza. Pero de ello no se sigue que una teoría de la justicia liberal debiera, en consecuencia, considerar el deseo de un nivel de recursos materiales por encima de la mera subsistencia simplemente como «algo de lo que algunas personas concretas gustan y disfrutan» aunque ya «no pueden decir que sea algo que necesitan» (Waldron, 1992*a*, pág. 762). Los liberales dan por sentado, correctamente, que el deseo de recursos que superen la estricta subsistencia es tan normal —y los costes de renunciar a ellos tan elevados para el modo de vida de la mayoría de la gente— que razonablemente no se puede *esperar* que la gente prescinda de esos recursos, aun cuando algunas personas elijan hacerlo voluntariamente. A efectos de determinar las aspiraciones de justicia de las personas, se puede suponer que los recursos materiales son algo que la gente quiere, cualquiera que sea su idea específica del bien. Y aunque un reducido número de personas puedan optar por renunciar a los recursos que superan la mera subsistencia, se considera que renuncian a algo a lo que tienen derecho.

13. Para una discusión sobre estos costes, y la medida en que éstos difieren entre niños y adultos, véase Nickel, 1995.

De forma similar, creo que, al desarrollar una teoría de la justicia, deberíamos tratar el acceso a la cultura de cada uno como algo que presumiblemente la gente querrá, cualquiera que sea su más íntima idea del bien. Abandonar la propia cultura, aunque es posible, se considera más bien como renunciar a algo a lo que razonablemente se tiene derecho. Éste no es un supuesto acerca de los límites de las posibilidades humanas, sino acerca de las expectativas razonables.

Pienso que la mayoría de los liberales han aceptado implícitamente este supuesto acerca de las legítimas expectativas de la gente a permanecer en sus culturas. Consideremos el argumento de Rawls sobre por qué el derecho de emigración no implica la aceptación voluntaria de la autoridad política:

> normalmente, abandonar el propio territorio es dar un paso muy grave: significa dejar atrás la sociedad y la cultura en las que hemos crecido, la sociedad y la cultura cuya lengua usamos al hablar y al pensar para expresarnos y entendernos a nosotros mismos, a nuestras objetivos, nuestras metas y nuestros valores; la sociedad y la cultura de cuya historia, de cuyas costumbres y convenciones dependemos para encontrar nuestro lugar en el mundo social. En buena medida, afirmamos nuestra sociedad y nuestra cultura, y tenemos un conocimiento íntimo e inefable de ella, incluso cuando la ponemos muchas veces en cuestión, si no la rechazamos. La autoridad del Estado no puede, pues, considerarse libremente aceptada en el sentido de que los vínculos de la sociedad y de la cultura, de la historia y del contexto social originario, empiezan a moldear tan tempranamente nuestras vidas, y son normalmente tan fuertes, que el derecho de la emigración (convenientemente cualificado) no basta para decir que aceptamos su autoridad libremente, políticamente hablando, al modo como la libertad de culto basta para decir que aceptamos la autoridad eclesiástica libremente* (Rawls, 1993*a*, pág. 222).

Debido a estos vínculos con la «lengua que empleamos al hablar y al pensar para expresarnos y entendernos a nosotros mismos», los vínculos culturales «normalmente son demasiado fuertes como para abandonarlos, y éste es un hecho que no es de lamentar». Por tanto, al efecto de desarrollar una teoría de la justicia, deberíamos tener en cuenta que «las personas nacen, y se espera que lleven una vida plena» dentro de la misma «sociedad y cultura» (Rawls, 1993*a*, pág. 277).

Coincido con la apreciación de Rawls acerca de la dificultad de abandonar la propia cultura.[14] No obstante, su argumento tiene unas implica-

* Texto de la obra de Rawls *Political Liberalism*. Este texto se publicó en el n. 9 de la revista *Isegoría*, traducido por Antoni Domènech, y de ahí lo tomamos nosotros. (N. de la t.)

14. Merece la pena recordar que, aunque muchos inmigrantes prosperan en su nuevo país, actúa un factor de selección. Es decir, que aquellas personas que eligen desarraigarse son, probablemente, las que tienen un vínculo psicológicamente más débil con la antigua

la vida buena, y se parecen más a los miembros de otras naciones, en cuanto a compartir una civilización común. ¿Por qué, en ese caso, alguien debería sentirse fuertemente vinculado a su propia nación? Para muchos expertos, esta vinculación se asemeja al «narcisismo de las diferencias irrelevantes» (Ignatieff, 1993, pág. 21; Dion, 1991).

Sin embargo, está claro que los miembros de una cultura liberal *valoran* la cultura a la que pertenecen. Lejos de desplazar la identidad nacional, en realidad la liberalización ha ido pareja a un creciente sentimiento nacionalista. Muchos de los reformistas liberales de Quebec fueron nacionalistas incondicionales, y el movimiento nacionalista se fortaleció durante la Revolución Tranquila y después de ella. La misma combinación de liberalización y de refuerzo de la identidad nacional se puede encontrar en otros muchos países. En Bélgica, por ejemplo, la liberalización de la sociedad flamenca produjo un notable crecimiento del sentimiento nacionalista (Peterson, 1975, pág. 208). El hecho de que la cultura de ese país sea más tolerante y pluralista no ha disminuido en modo alguno la omnipresencia o la intensidad del deseo de las personas de vivir y trabajar en su propia cultura. De hecho, Walker Connor va más allá cuando indica que existen pocos ejemplos, de haber alguno, de grupos nacionales reconocidos en este siglo que se hayan asimilado voluntariamente a otra cultura, a pesar de que muchos de ellos tuvieron importantes incentivos económicos y presiones políticas para que hiciesen tal cosa (Connor, 1972, págs. 350-351; 1973, pág. 20).

¿Por qué los vínculos de la lengua y de la cultura son tan fuertes para la mayoría de la gente? Los expertos ofrecen numerosas razones. Margalit y Raz sostienen que la pertenencia a una cultura societal (lo que ellos denominan una «cultura omnipresente») es fundamental para el bienestar de las personas, y ello por dos razones. La primera ya se ha comentado antes; a saber, que la pertenencia cultural ofrece opciones significativas, en la medida en que «la familiaridad con una cultura determina los límites de lo imaginable». Por tanto, si una cultura sufre un proceso de decadencia o está discriminada, «las opciones y las oportunidades abiertas a sus miembros disminuirán, serán menos atractivas, y el seguimiento de las mismas tendrá menos probabilidades de éxito» (Margalit y Raz, 1990, pág. 449).

Pero, ¿por qué los miembros de una cultura en decadencia no pueden simplemente integrarse en otra cultura? Según Margalit y Raz, esto es difícil, no sólo porque «es un proceso muy lento», sino también por el papel que desempeña la pertenencia cultural en la identidad de las personas. La pertenencia cultural tiene un «alto perfil social», puesto que afecta a la forma en que los demás nos perciben y nos responden, lo que a su vez modela nuestra identidad. Por otro lado, la identidad nacional es especialmente

adecuada para servir como «foco de identificación primario», porque se basa en la pertenencia y no en la realización, en lo que cada individuo llega a ser:

> La identificación es más segura, menos susceptible de ser amenazada, si ésta no depende de la realización de la persona. Aunque ésta juega su papel en la percepción que la gente tiene de su propia identidad parecería que, al nivel más fundamental, el sentido de nuestra propia identidad depende de criterios de pertenencia más que de criterios de realización. La identificación segura a este nivel es especialmente importante para el bienestar personal.

Por consiguiente, la identidad cultural proporciona un «anclaje para la autoidentificación [de las personas] y la seguridad de una pertenencia estable sin tener que realizar ningún esfuerzo». Pero esto, a su vez, significa que el respeto a sí misma de la gente está vinculado con la estima que merece su grupo nacional. Si una cultura no goza del respeto general, entonces la dignidad y el respeto a sí mismos de sus miembros también estarán amenazados (Margalit y Raz, 1990, págs. 447-449). Charles Taylor (1992*a*) y Yael Tamir (1993, págs. 41, 71-73) sostienen argumentos similares sobre el papel que desempeña el respeto a la pertenencia nacional como elemento reforzador de la dignidad y de la propia identidad.

Tamir resalta también la medida en que la pertenencia cultural añade un «significado adicional» a nuestras acciones, que se convierten no sólo en actos de realización individual, sino también en «parte de un continuo esfuerzo creativo mediante el cual se crea y se recrea la cultura». Y sostiene que, cuando las instituciones «están modeladas por una cultura comprensible y significativa [para las personas]», ello «permite un cierto grado de transparencia que facilita su participación en los asuntos públicos», lo cual, a su vez, fomenta el sentimiento de pertenencia y las relaciones de reconocimiento y de responsabilidad mutua (Tamir, 1993, págs. 72, 85-86). Otros autores sostienen también que la comprensión mutua derivada de la identidad nacional compartida fomenta las relaciones de solidaridad y de confianza (Miller, 1993; Barry, 1991, págs. 174-175). Según James Nickel, para que existan unos vínculos intergeneracionales valiosos es necesario que los padres sean capaces de transmitir su cultura a sus hijos y a sus nietos, ya que, en caso contrario, se pone en peligro la solidez de estos vínculos (Nickel, 1995). Benedict Anderson subraya cómo la identidad nacional nos permite trascender nuestra mortalidad, vinculándonos a algo cuya existencia parece remontarse a tiempos inmemoriales y prolongarse hacia un futuro indefinido (Anderson, 1983).

Indudablemente todos estos factores contribuyen a explicar la vinculación de las personas con su propia cultura. Sospecho que las causas de tal vinculación se encuentran en lo más profundo de la condición humana, en-

los valores del grupo al que pertenecen, y que limitar los derechos individuales para fomentar los valores compartidos no causa perjuicio alguno.

La mayoría de los comunitaristas reconocen que estas «políticas del bien común» no son aplicables a nivel nacional. En palabras de Sandel, «el ámbito nacional resulta excesivo para cultivar las convicciones compartidas necesarias para la comunidad en el... sentido constitutivo» (Sandel, 1984, pág. 93; véase MacIntyre, 1981, pág. 221; Miller, 1988-1989, págs. 60-67). Los miembros de una nación raramente comparten valores morales o formas de vida tradicionales. Comparten una lengua y una historia, pero a menudo tienen una visión esencialmente distinta de los fines últimos de la vida. Una identidad nacional común no puede, por tanto, servir de base para una política comunitarista, que únicamente puede existir a un nivel más local.

La perspectiva liberal que defiendo insiste en que las personas pueden distanciarse y enjuiciar los valores y las formas de vida tradicionales, y que no sólo se les debe dar el derecho legal de hacerlo, sino también las condiciones sociales que refuerzan esta capacidad (por ejemplo, una educación liberal). Por tanto, me opongo a las políticas comunitaristas a nivel subnacional. Impedir que las personas cuestionen sus roles sociales heredados puede condenarlas a una vida insatisfactoria e incluso opresiva.[16] Y, a nivel nacional, lo mismo que hace que la identidad nacional no sea una base adecuada para desarrollar una política comunitarista —esto es, que la identidad nacional no se apoye en valores compartidos— es justamente lo que permite que la política liberal se pueda basar en ella. La cultura nacional proporciona a la gente un contexto de elección significativo, sin limitar su capacidad para cuestionar determinados valores o creencias.

Dicho en otros términos, el ideal liberal consiste en una sociedad de individuos libres e iguales. Pero, ¿cuál es la «sociedad» adecuada? Probablemente, para la mayoría de las personas es su nación, ya que el tipo de libertad y de igualdad que más valoran, y que más pueden ejercer, es la libertad y la igualdad existentes en su propia cultura societal. Y están dispues-

16. El peligro de opresión refleja que muchos roles y prácticas tradicionales se definieron, históricamente, sobre supuestos sexistas, racistas, clasistas y homófobos. Algunos roles sociales están tan comprometidos con sus orígenes injustos que deberían ser totalmente rechazados, y no sólo gradualmente reformados (D. Phillips, 1993). En algunos lugares, Sandel matiza esta idea de los fines constitutivos de una manera que sugiere que, después de todo, la gente puede distanciarse y evaluar incluso sus fines más profundos. Pero una vez añadidas estas matizaciones, ya no está claro en qué difiere el concepto de individuo de Sandel del concepto liberal al que afirma criticar (véase Kymlicka, 1989*a*, caps. 2-4; 1990, cap. 5). En su obra más reciente, Rawls ha intentado acomodar la perspectiva comunitarista, y defender el liberalismo sin insistir en la revisabilidad racional de nuestros fines. No creo que su nueva defensa funcione, y explico por qué en el capítulo 8.

tas a renunciar a una mayor libertad e igualdad para asegurar la pervivencia de su nación.

Por ejemplo, un sistema de fronteras abiertas, en el que la gente pudiera cruzar las fronteras libremente y establecerse, trabajar y votar en cualquier país que desease, probablemente no contaría con muchos partidarios, aunque aumentase espectacularmente el ámbito dentro del cual las personas serían tratadas como ciudadanos libres e iguales. Sin embargo, las fronteras abiertas aumentarían la probabilidad de que la propia comunidad nacional fuera invadida por colonos de otras culturas, y de que ya no pudiera asegurar su supervivencia como cultura nacional específica. Por tanto, tenemos dos elecciones posibles: o el aumento de la movilidad y la expansión del ámbito dentro del cual las personas son libres e iguales, o la disminución de la movilidad y una mayor seguridad de que las personas puedan continuar siendo miembros libres e iguales de su propia cultura nacional. En las sociedades liberales la mayoría de la gente está claramente a favor de la última opción. Más bien preferirán ser libres e iguales dentro de su propia nación, aunque ello implique tener menos libertad para trabajar y votar en cualquier otro lugar, que ser ciudadanos del mundo libres e iguales, si esto significa que hay menos probabilidades de que puedan vivir y trabajar en su propia lengua y cultura.

Y la mayoría de los pensadores de la tradición liberal han estado implícitamente de acuerdo con esto. De entre los teóricos más destacados del liberalismo pocos han sido los que han defendido, o tan siquiera considerado seriamente, las fronteras abiertas. Por lo general han aceptado —o, mejor dicho, se han limitado a dar por supuesto— que la clase de libertad e igualdad que importa a la mayoría de la gente es la libertad y la igualdad dentro de su propia cultura societal. Al igual que Rawls, consideran que «las personas nacen, y se espera que lleven una vida plena» dentro de la misma «sociedad y cultura», y que esto define el ámbito dentro del cual las personas deben ser libres e iguales (Rawls, 1993*a*, pág. 277).[17]

Vemos pues que, por lo general, los teóricos del liberalismo han coincidido —aunque sea implícitamente— en que las unidades básicas de la teoría política liberal son las culturas o las naciones. En este sentido, como señala Yael Tamir, «la mayoría de los liberales son liberales nacionalistas» (1993, pág. 139); es decir, que los objetivos liberales se logran en —y a través de— una cultura societal o una nación liberalizadas.

17. Naturalmente, una vez que la existencia nacional no está amenazada, la gente favorecerá el incremento de la movilidad, puesto que ser capaz de trasladarse y trabajar en otras culturas es una opción valiosa para algunas personas en algunas circunstancias. Para los defensores liberales de las fronteras abiertas —todos los cuales se consideran críticos de la perspectiva liberal ortodoxa— véase Ackerman, 1980, págs. 89-95; Carens, 1987; Hudson, 1986; King, 1983; Bader, 1995.

5. Casos difíciles

Hasta aquí he sugerido que los liberales deberían preocuparse de la viabilidad de las culturas societales, dada su contribución a la autonomía de las personas, y dada la profunda vinculación que éstas mantienen con su cultura propia. He argumentado también que una de las características de las minorías nacionales es que poseen el tipo de cultura societal que se debería proteger; característica que no se da en el caso de los inmigrantes, puesto que en lugar de ello se integran en —y por tanto enriquecen— la cultura de la sociedad a la que se incorporan. Esto deja varias cuestiones sin resolver: (1) ¿cómo deberían los Estados liberales responder a las culturas societales que son iliberales?; (2) si las personas tienen tan profunda vinculación con su propia lengua y cultura, ¿por qué no permitir que los inmigrantes desarrollen sus propias culturas societales?; y (3) ¿algunas minorías nacionales han dejado de poseer una cultura societal con el paso del tiempo? En lo sucesivo abordaré cada una de estas cuestiones.

1. ¿Cómo deberían responder los liberales a las culturas iliberales? Algunas naciones y movimientos nacionalistas son profundamente iliberales. Algunas culturas, lejos de permitir la autonomía, se limitan a asignar roles y obligaciones a las personas, y les impiden que las cuestionen o las revisen. Otras culturas conceden a algunos esta autonomía, y se la niegan a otros, como es el caso de las mujeres, de las castas inferiores o las de minorías visibles. Claramente, este tipo de culturas no promueven los valores liberales.

Todo ello demuestra que los liberales no pueden suscribir acríticamente la pertenencia cultural. De hecho, si el compromiso liberal de respetar la identidad nacional se deriva de que ésta permite la autonomía, ¿no deberíamos alentar u obligar a los miembros de culturas iliberales a que se asimilasen a culturas más liberales? Pero, una vez más, esto ignora la manera en que las personas se vinculan a sus propias culturas. El objetivo de los liberales no debería ser disolver estas naciones no liberales, sino más bien tratar de liberalizarlas, aun cuando esto no sea posible en todos los casos. Pero merece la pena recordar que todas las naciones liberales existentes tuvieron pasados iliberales, y que su liberalización exigió un prolongado proceso de reforma institucional. Dar por supuesto que cualquier cultura es intrínsecamente iliberal y no susceptible de ningún tipo de reforma es etnocéntrico e ahistórico. Además, la liberalidad de una cultura es cuestión de grado. Todas las culturas tienen aspectos iliberales, de la misma manera que son pocas las culturas que reprimen totalmente la identidad individual. En realidad, resulta bastante equívoco hablar de culturas «liberales» e «iliberales», como si el mundo estuviera dividido en sociedades completamente liberales por una parte, y completamente iliberales por otra. En todas las

sociedades hay reformas liberales pendientes, y sería absurdo decir que únicamente deberían respetarse las naciones puramente liberales, mientras que las otras deberían ser asimiladas.

Por consiguiente, como regla general, los liberales no deberían impedir que las naciones iliberales mantengan su cultura societal, sino que deberían promover la liberalización de estas culturas. La cuestión de cómo fomentar la liberalización y, más en general, de cómo los Estados liberales deberían abordar la cuestión de las minorías no liberales es asunto no pequeño, que abordaré en extenso en el capítulo 8.

2. Si, como se ha expuesto, las personas tienen un profundo vínculo con su propia cultura, ¿no deberíamos permitir que los inmigrantes recreasen sus propias culturas societales (convirtiéndose así a todos los efectos en minorías nacionales)? Nada hay de incoherente o de imposible en esta propuesta. Después de todo, muchas de las naciones existentes fueron inicialmente formadas por colonos desarraigados que se asentaron en una nueva tierra. Éste es el caso de las naciones inglesa y francesa en Canadá y en los Estados Unidos.

Pero hay importantes diferencias entre colonos e inmigrantes. Como señala Steinberg refiriéndose a los colonos ingleses que emigraron a América, «realmente no es correcto referirse a los colonos como "inmigrantes", ya que no llegaron al continente como una migración que ingresa en una sociedad extranjera, obligada a adquirir una nueva identidad nacional, sino como la vanguardia colonial que crearía una nueva Inglaterra a imagen y semejanza de la que dejaron atrás». Se diferenciaban a sí mismos de los colonos no ingleses «a quienes característicamente se consideró como extranjeros y que fueron obligados a adaptarse al dominio inglés, tanto en términos políticos como culturales» (Steinberg, 1981, pág. 7).[18] El conjunto de expectativas que acompañaba a la colonización y a la inmigración era sustancialmente diferente: la primera era el resultado de una política deliberada que aspiraba a la recreación sistemática de una sociedad entera en una nueva tierra; la segunda era el resultado de las elecciones de individuos y familias, que optaron por abandonar su sociedad y por unirse a otra sociedad existente.

18. Como señala Higham, «los ingleses, en todas las colonias antes de la Revolución, se consideraban a sí mismos como fundadores, colonos o pioneros —la población constitutiva de estas sociedades coloniales— no como inmigrantes. Suya era la política, la lengua, el modelo de trabajo y de asentamientos, y muchos de los hábitos mentales a los que los inmigrantes se tuvieron que ajustar» (Higham, 1976, pág. 6). Sorprendentemente, hay poco escrito sobre la «teoría de la colonización» y cómo ésta difiere de la inmigración individual. Para una excepción, véase Mills, 1974, especialmente págs. 50, 117-120.

Con todo, esto no hace más que plantear la cuestión: ¿deberían los gobiernos tratar a los inmigrantes como si fueran colonizadores? ¿Por qué no propiciar que los inmigrantes se establezcan juntos —incluso reservándoles un territorio específico— y proporcionarles los recursos y las competencias de autogobierno necesarias para recrear una cultura societal basada en su lengua materna? De hecho, tras la revolución estadounidense se tuvo cierta consideración al permitir que Pennsylvania fuese un Estado de habla alemana. E incluso hoy en día sería imaginable estimular a nuevos inmigrantes procedentes de otro país a que se establecieran como «colonia» y redistribuir las fronteras y las competencias políticas que les permitiesen ejercer el autogobierno.

No considero que esta política fuera intrínsecamente injusta, aunque en la actualidad es difícil imaginar que algún país la adoptase. Pero tampoco es injusto que el gobierno estadounidense (y otras democracias occidentales) hayan decidido no conceder a los inmigrantes el estatus legal y los recursos necesarios para convertirse en minorías nacionales. Después de todo, la mayoría de los inmigrantes (en tanto que distintos de los refugiados) eligieron dejar su propia cultura. Se desarraigaron a sí mismos y cuando vinieron ya sabían que su éxito dependía de su integración en las instituciones de la sociedad de habla inglesa.

En mi opinión, la expectativa de la integración no es injusta, pues los inmigrantes tienen la opción de quedarse en su cultura original. Dada la conexión entre elección y cultura que he esbozado anteriormente, las personas deberían poder vivir y trabajar en su propia cultura. No obstante, como sucede con cualquier otro derecho, se puede renunciar a él, y la inmigración es una manera de renunciar al propio derecho. Cuando decidieron desarraigarse, los inmigrantes renunciaron voluntariamente a algunos de los derechos inherentes a su pertenencia nacional original.[19]

Por ejemplo, si un grupo de estadounidenses decide emigrar a Suecia, no tiene derecho a que el gobierno sueco les proporcione instituciones de autogobierno o servicios públicos en su lengua materna. Se podría argumentar que una política gubernamental que permitiese a los inmigrantes estadounidenses recrear su cultura societal beneficiaría a todos y enriquecería al conjunto de la sociedad. Sin embargo, los inmigrantes no tienen *derecho* a este tipo de política, ya que al elegir abandonar los Estados Unidos

19. Naturalmente, los hijos de los inmigrantes no consintieron, y no está claro que los progenitores deban tener autoridad para renunciar a los derechos de sus hijos. Por esta razón, es importante que los gobiernos se esfuercen para que los hijos de los inmigrantes se sientan «en casa» en la cultura mayoritaria, para sentir que ésta es «su» cultura. Los inmigrantes adultos pueden estar dispuestos a aceptar una existencia marginal en su nuevo país, ni integrados en la cultura mayoritaria ni capaces de recrear su antigua cultura. Pero esto no es aceptable para los niños. Ellos son quienes más sufrirían con la marginación, ya

renunciaron a los derechos nacionales inherentes a la pertenencia a su cultura original. De igual manera, los inmigrantes suecos en los Estados Unidos carecen de base alguna para reivindicar los derechos lingüísticos o los derechos de autogobierno necesarios para recrear su cultura societal.

Además, a nivel práctico, la mayoría de los grupos étnicos existentes están demasiado «dispersos, mezclados, asimilados e integrados» para ejercer el autogobierno. No son lo suficientemente «compactos, conscientes de sí, y no conservan suficientemente su cultura» como para reunir las condiciones previas, tanto territoriales como institucionales, para el autogobierno (Glazer, 1983, págs. 227, 283; véase Oliver, 1992). E intentar recrear estas condiciones previas entre los inmigrantes recién establecidos probablemente exigiría coaccionar a los inmigrantes que habían empezado a integrarse.

Esto no significa que los inmigrantes voluntarios no tengan derechos relacionados con la expresión de su identidad. Por el contrario, si rechazamos la opción de permitir que los inmigrantes recreen su cultura societal, entonces debemos afrontar la cuestión de cómo asegurar que la cultura dominante sea hospitalaria con los inmigrantes y con la expresión de su identidad. La integración es un proceso bidireccional: exige que la sociedad mayoritaria se adapte a los inmigrantes, de la misma manera que los inmigrantes deben adaptarse a ella (Parekh, 1990).

Propiciar la integración requiere, en primer lugar, contundentes esfuerzos para combatir los prejuicios y la discriminación. Esto no sólo implica reforzar rigurosamente las leyes antidiscriminatorias, sino también cambiar la imagen que se da de los inmigrantes en los libros de texto, en los documentos del gobierno y en los medios de comunicación. Además, propiciar la integración puede exigir alguna modificación de las instituciones de la cultura dominante en la forma de derechos poliétnicos específicos en función del grupo, como el derecho de judíos y musulmanes a que se les exima de la legislación que obliga a cerrar los domingos, o el derecho de los *sijs* a que se les exima de las leyes relativas al uso de cascos para circular en moto. Sin estas exenciones, determinados grupos se verían en situación de desventaja en la sociedad a la que pertenecen, sin que a menudo ello se debiese a una voluntad explícita de perjudicarles. Los inmi-

---

que sus progenitores cuando menos tuvieron la ventaja de crecer como plenos participantes en una cultura societal en su patria, y pueden inspirarse en esto para añadir significado a las prácticas que intentan mantener, de forma reducida y fragmentada, en la nueva tierra. Los niños tienen el derecho a crecer como plenos participantes en una cultura societal que les proporcione diversas opciones, y los progenitores no pueden alienar este derecho. Por esta razón, si no permitimos que los inmigrantes recreen su antigua cultura, entonces debemos trabajar exhaustivamente para asegurar que sus hijos se integrarán en la nueva cultura.

grantes pueden insistir legítimamente en mantener parte de su herencia, y las instituciones dominantes deberían adaptarse para dar cabida a estas diferencias.

En términos de integración lingüística, el objetivo de asegurar que los inmigrantes aprenden la lengua inglesa no exige que renuncien a su lengua materna. De hecho, todo indica que los inmigrantes aprenden el inglés con mayor facilidad si no se reprime el uso de su lengua materna. Históricamente, los programas de ESL (inglés-como-una-segunda-lengua), y la opinión pública en general, han considerado que el deseo de conservar y emplear la lengua materna, así como de transmitirla a los hijos, era prueba del fracaso de la integración por parte de los inmigrantes. La política lingüística actual parte del supuesto según el cual lo ideal es hacer que los inmigrantes y sus hijos se asemejen al máximo a los angloparlantes nativos monolingües (es decir, que el aprendizaje del inglés exige que pierdan su lengua materna), en lugar de procurar que sean personas bilingües que hablen ambas lenguas con fluidez (es decir, que el aprendizaje del inglés implicase dominar otra lengua, además de la lengua materna).

Ésta es una política profundamente equivocada, ya que no sólo perjudica a los inmigrantes y a sus familias, privándoles innecesariamente de su herencia. También priva a la sociedad de un recurso valioso en una economía crecientemente globalizada. Y, paradójicamente, ha demostrado ser contraproducente incluso en términos de fomentar la integración. Las personas aprenden con más facilidad el inglés cuando consideran que éste complementa su lengua materna, en lugar de desplazarla (Skutnabb-Kangas, 1988).[20] Además, en la actitud tradicional hacia los inmigrantes hay un sustrato de racismo. Como señala Richard Ruiz, «*Añadir* una lengua extranjera al inglés se asocia con erudición, estatus social y económico y, quizá, incluso con patriotismo... pero *mantener* una lengua no inglesa implica desventajas, pobreza, baja realización y deslealtad» (Ruiz, 1983, pág. 55).

Por tanto, existen múltiples formas mediante las cuales podrían realizarse esfuerzos especiales para acomodar las diferencias culturales de los inmigrantes. Pero todas estas medidas adoptan la forma de adaptar las instituciones y las prácticas de la sociedad imperante para acomodar las diferencias étnicas, no para erigir una cultura societal separada basada en la lengua materna de los inmigrantes. Por consiguiente, estas reivindicaciones se ven mejor atendidas dentro de los parámetros de lo que he denominado «derechos poliétnicos», no de los derechos nacionales.

20. En la medida en que los niños inmigrantes se ven perjudicados por la falta de educación bilingüe, esto se convierte en un tema de equidad básica, puesto que las teorías liberales de la justicia consideran que es una grave injusticia perjudicar a las personas en razón de factores no elegidos como etnicidad, raza o clase.

Por otra parte, hay pocos indicios de que los inmigrantes prefieran los derechos nacionales a los derechos poliétnicos. Algunos expertos interpretaron el «resurgimiento étnico» que se produjo en los Estados Unidos en la década de los setenta como un rechazo a la integración en la sociedad imperante. Sin embargo, como se expuso en el capítulo 4, esto es algo dudoso. Los grupos étnicos reclamaban mayor reconocimiento y visibilidad dentro de la sociedad a la que pertenecían, no el autogobierno nacional. Gans lo denomina «etnicidad simbólica», para resaltar que carecía casi totalmente de cualquier tipo de existencia corporativa institucionalizada real (Gans, 1979). Lo cierto es que en los Estados Unidos los grupos inmigrantes carecen casi totalmente de la «base institucional» necesaria para tener una cultura societal distinta (Steinberg, 1981, pág. 58; véase Edwards, 1985, págs. 9-10; Fishman, 1989, págs. 666-668). Esto no es sorprendente, ya que la «etnicidad no puede sobrevivir mucho tiempo a la erosión de los puntales materiales e institucionales que se produce —y que se precipita— con la experiencia inmigrante» (Steinberg, 1981, pág. 74).

En otras palabras, el resurgimiento étnico implica una revisión de los términos de la integración, no un rechazo de la integración. El resurgimiento étnico entre los estadounidenses de ascendencia alemana, por ejemplo, no fue un resurgimiento de la idea de que Pennsylvania tenía que ser un Estado de habla alemana. El que semejante propuesta parezca tan ridícula demuestra, en mi opinión, que los grupos étnicos estadounidenses más antiguos hace tiempo que abandonaron cualquier interés en ser tratados como minorías nacionales.[21] En gran medida, el resurgimiento étnico aspiraba a que el conjunto de la sociedad considerase aceptable, e incluso normal, la posesión de una identidad étnica. En este aspecto obtuvo un éxito sorprendente, lo que ayuda a explicar por qué el «resurgimiento» perdió su urgencia política (Fishman, 1989, págs. 678-680).

Hasta aquí me he referido a los inmigrantes voluntarios. El caso de los refugiados que huyen de las persecuciones es diferente, puesto que éstos no eligieron abandonar su cultura. En realidad, muchos refugiados huyeron de su patria precisamente para poder seguir practicando su lengua y su cultura, que estaban siendo oprimidas por el gobierno (por ejemplo, los kurdos). Puesto que no renunciaron a los derechos inherentes a la pertenencia a su cultura originaria, sería razonable que los refugiados pudiesen, en principio, y si así lo deseasen, poder recrear su cultura societal en algún otro país. Pero, ¿en cuál de ellos? La triste realidad es que los derechos nacionales de

21. Por el contrario, el que los portorriqueños sigan reivindicando que el español sea la lengua oficial de Puerto Rico demuestra que las minorías nacionales no han abandonado sus derechos nacionales. Véase también la discusión de los grupos hispanos en el capítulo 2.

los refugiados son, en primera instancia, derechos que se ejercen contra su propio gobierno. Si este gobierno viola sus derechos nacionales, no hay ningún mecanismo para decidir qué otro país debería subsanar esta injusticia. Y, lamentablemente, es probable que pocos países aceptasen voluntariamente a ningún refugiado si, a consecuencia de ello, se viesen obligados a tratar a los refugiados como minorías nacionales. Por otra parte, los grupos de refugiados, aún más que los grupos inmigrantes, acostumbran a ser demasiado pequeños y dispersos como para reconstituirse en comunidades autogobernadas.[22]

Lo mejor que los refugiados pueden esperar, siendo realistas, es ser tratados como inmigrantes, con los correspondientes derechos poliétnicos, y contar con volver a su patria lo más rápidamente posible.[23] Esto significa que, a largo plazo, los refugiados son víctimas de una injusticia, puesto que no renunciaron voluntariamente a sus derechos nacionales. Pero esta injusticia fue cometida por el gobierno de su país, y no está claro que podamos pedir, de una manera realista, que sean los gobiernos huéspedes quienes la reparen.

La línea entre los refugiados involuntarios y los inmigrantes voluntarios es difícil de trazar, especialmente en un mundo en el que se producen injusticias masivas en la distribución internacional de recursos, y en el que se dan distintos niveles de respeto a los derechos humanos. Si una estadounidense de clase media elige emigrar a Suecia, es una elección claramente voluntaria, y muy pocos de nosotros consideraríamos que tiene derecho a reivindicar que el gobierno sueco le proporcione servicios gratuitos en lengua inglesa (o a la inversa, en el caso de una sueca de clase media que emi-

22. Debo subrayar que aquí me estoy refiriendo al relativamente pequeño número de refugiados que se han reestablecido en países occidentales. No estoy hablando de los enormes grupos de refugiados que han surgido en Asia o en África, donde la gente huye a un país vecino para evitar la guerra o la hambruna. Estos grupos se cuentan en cientos de miles o millones de personas (por ejemplo en Pakistán o en Zaire). Pero en Occidente, los grupos de refugiados acostumbran a ser pequeños y dispersos.

23. Canadá otorga algunas concesiones especiales, más allá de los derechos poliétnicos habituales, a algunos refugiados; por ejemplo, los doukhobours. Los doukhobours inmigraron a Canadá, no voluntariamente como individuos, sino en masa, a fin de preservar su cultura, ya que estaban siendo perseguidos en Rusia. Otros grupos, como los hutteritas, fueron voluntariamente, pero sólo debido a las promesas explícitas de los funcionarios de inmigración canadienses de que se les permitiría establecerse como grupo y mantener sus propias instituciones sociales, como las escuelas. En ninguno de estos casos puede decirse que el grupo haya escogido renunciar a las reivindicaciones inherentes a su pertenencia a su comunidad cultural. Los acuerdos especiales referentes a los impuestos, la educación y el servicio militar para estos grupos reflejan que algunos de ellos pertenencen a una categoría intermedia entre las minorías nacionales y los inmigrantes voluntarios, con un estatus intermedio que implica más que los derechos poliétnicos pero menos que el autogobierno. Sobre los derechos de estos grupos, véase Janzen, 1990.

grase a los Estados Unidos). Pero si una campesina etíope emigra a los Estados Unidos, su decisión sólo es voluntaria hasta cierto punto, aunque no estuviese perseguida en su patria, ya que la emigración puede haber sido la única manera de asegurar una vida mínimamente decente para ella y para sus hijos. En realidad, su situación puede haber sido tan calamitosa como la de algunos refugiados políticos. (Todo ello se refleja en el auge del término «refugiados económicos».)

En estas circunstancias, podemos ser más comprensivos con las reivindicaciones de los derechos nacionales. Podemos pensar que las personas no tendrían que abandonar su cultura para evitar una pobreza extrema. Además, la difícil situación de la campesina etíope es, cuando menos parcialmente, responsabilidad nuestra. Creo que la justicia internacional obliga a que los países ricos redistribuyan recursos a los países pobres y que, de haberse hecho tal cosa, quizá esta campesina no se hubiera tenido que enfrentar a tan tremenda elección. Permitir que los inmigrantes procedentes de países pobres recreen su cultura societal puede ser una forma de compensar nuestro fracaso en proporcionarles una oportunidad justa y una vida digna en su propio país.

Quizá en ese caso mi argumento debiera atenerse a lo que Rawls denomina «teoría ideal»; es decir, ¿cuáles serían los derechos de los inmigrantes en un mundo justo? Creo que si la distribución internacional de recursos fuese justa, entonces sería razonable que los inmigrantes no pudiesen reclamar en derecho recrear su cultura societal en su nuevo país. Pero la distribución internacional de recursos no es justa, y hasta que no se resuelva esta injusticia, quizá los inmigrantes de los países pobres deberían poder recrear su cultura societal. No obstante, la única solución a largo plazo consiste en remediar la injusta distribución internacional de recursos. Después de todo, que en los Estados Unidos se trate a los inmigrantes etíopes como si fueran una minoría nacional no resuelve nada al número bastante mayor de etíopes condenados a la mayor de las miserias en Etiopía. Como sucede en el caso de los refugiados, no está claro que considerar a los refugiados económicos en un nuevo país como si fueran una minoría nacional sea la forma más adecuada de reparar unas injusticias que, en última instancia, deben resolverse en su país de origen.

3. ¿Han perdido algunas minorías nacionales su cultura societal? Acabo de argumentar que los grupos étnicos carecen de la «base institucional» necesaria para constituir o mantener una cultura societal distinta. Pero, ¿no han perdido también algunas minorías nacionales la integración societal y la vida institucional que constituyen justamente una cultura societal? Después de todo, las culturas societales no son permanentes e inmutables. Dicho de pasada, si lo fueran, no haría falta [illegible]

en función del grupo para protegerlas. Así pues, dados los intentos coercitivos de asimilar muchas minorías nacionales —especialmente los pueblos indígenas— no resulta sorprendente que de ciertas culturas sólo queden algunos vestigios. Algunos pueblos indígenas han visto cómo su población era diezmada y se les negaba el derecho a sus propias instituciones, por lo que han sufrido un paulatino proceso de desmoralización.

En estas circunstancias, ¿no sería mejor para los miembros de una minoría nacional integrarse en la sociedad mayoritaria, en lugar de luchar en vano para preservar algo que ya está perdido? Ésta es una pregunta legítima y merece la pena señalar que, de hecho, algunos grupos indígenas eligieron renunciar, como grupo, a sus derechos nacionales, es decir, a que se les tratase como un grupo con una situación desventajosa similar a la de un grupo étnico o racial.

En determinadas situaciones, ésta podría ser la alternativa más prudente, por lo que todo sistema de derechos diferenciados en función del grupo debe dejar abierta dicha opción. Aunque las mayorías nacionales tengan derecho a mantenerse como una sociedad distinta, ciertamente no tienen ninguna obligación de hacerlo.[24] Sin embargo, creo que la decisión de integrarse se debe dejar a los propios miembros de las minorías. A las personas ajenas a ellas no les corresponde decidir si y cuándo la cultura societal es demasiado débil como para que merezca la pena mantenerla.

En primer lugar, las culturas mayoritarias tendrían un incentivo perverso para destruir la cultura societal de las minorías nacionales, y después podrían apelar a dicha destrucción como justificación para la asimilación forzosa. No se debería crear un sistema que permitiese que las mayorías se aprovechasen de sus propias injusticias. En segundo lugar, las culturas debilitadas y oprimidas pueden recuperar y fortalecer su riqueza, si se dan las condiciones apropiadas para ello. No hay razón alguna que permita pensar que los grupos indígenas, por ejemplo, no pueden convertirse en culturas vibrantes y diversas, preservando sus tradiciones culturales e incorporando al tiempo lo mejor del mundo moderno, si disponen de las condiciones necesarias para ello. Lo importante es la potencialidad de las culturas societales, no su estado actual, y, conviene recordar que resulta más difícil para las

24. Réaume, 1991. Ésta es la única razón por la que rechazo el supuesto según el cual los derechos de las minorías pueden defenderse en términos del valor intrínseco de la diversidad cultural. Este supuesto no defendería realmente el *derecho* a mantener la propia cultura; en lugar de ello impondría más bien la *obligación* de mantenerla (véase cap. 6, apartado 3). La opción de la integración parece más relevante en el caso de los miembros aislados de una minoría nacional que, por la razón que fuere, se han alejado de la principal concentración territorial del grupo (por ejemplo, los indios estadounidenses que dejaron la reserva y fueron a la ciudad, o los canadienses franceses que viven en el Canadá occidental).

personas ajenas a ellas juzgar la potencialidad de una cultura que su estado actual.[25]

Así pues, en general, creo que las minorías nacionales tienen culturas societales y que los grupos de inmigrantes carecen de ellas. Obviamente, no es necesario que las cosas sean así. Es posible hacer que los grupos de inmigrantes se establezcan en una colectividad y darles autoridad suficiente como para que se conviertan de hecho en minorías nacionales, al igual que es posible diluir y dispersar a las minorías nacionales de manera que acaben siendo indistinguibles de los inmigrantes desarraigados. La historia del racismo, del etnocentrismo, del imperialismo cultural, de la segregación, de la guetización y de la discriminación contra las minorías nacionales y los inmigrantes ha creado grupos cuyo estatus está repleto de contradicciones y complejidades. Además, como expuse en el capítulo 2, existen algunos grupos etnoculturales, como el de los afroamericanos, que nunca fueron convenientemente considerados como inmigrantes o minorías nacionales. Existen muchos casos difíciles como éste, así como muchas zonas grises.[26]

25. Los grupos inmigantes también pueden tener esta potencialidad, si se les dan las condiciones apropiadas. Sin embargo, de ser correctas mis argumentaciones anteriores, los inmigrantes no pueden reclamar justamente estas condiciones, mientras que las minorías nacionales sí. Asimismo, como argumentaré en el capítulo siguiente, el valor de la pertenencia cultural no es la única base a partir de la cual las minorías nacionales pueden reivindicar derechos específicos en función del grupo. Concretamente, las minorías nacionales pueden tener derechos históricos que no dependen del mantenimiento de una cultura societal distinta.

26. Algunos de estos grupos han originado movimientos nacionalistas, aun no ajustándose al modelo tradicional de grupos «nacionales». Las culturas societales preexistentes incorporadas en un Estado mayor son los grupos que comúnmente se consideran a sí mismos como «naciones» distintas, y que han desarrollado movimientos «nacionalistas». Pero, en algunos casos, una nación ha sufrido una división tan profunda —quizá por motivos raciales o religiosos— que se ha desarrollado en dos o más grupos, cada uno de los cuales llega a considerarse como una nación o un pueblo distinto, aun cuando sigan compartiendo una lengua común. Si las diferencias raciales y religiosas y la discriminación dentro de una cultura societal dada llegan a profundizarse tanto que la vida en común se considera imposible, puede desarrollarse un sentimiento de nacionalidad separada dentro de un subgrupo de la sociedad mayor. Y, con el paso del tiempo, este subgrupo puede desarrollar sus propias culturas «omnipresentes» o «societales» (por ejemplo, las diferencias religiosas en el Punjab o en Irlanda del Norte; las diferencias raciales en Sudáfrica). Los grupos que comparten la misma lengua, y que una vez compartieron básicamente las mismas instituciones, pueden sin embargo sentirse incapaces de compartir una cultura común.

Estas diferencias raciales y religiosas son relevantes en la mayoría de los casos conocidos de movimientos nacionalistas que no están basados en la lengua. Pero cabe señalar que tales movimientos, desde un punto de vista liberal, son al mismo tiempo la causa y el resultado de una injusticia. Excluir a la gente de participar en una cultura y unas instituciones públicas por razones de raza o religión es injusto. Si bien el grupo excluido puede

Al subrayar la distinción entre minorías nacionales y grupos étnicos no pretendo resolver todos estos casos difíciles. De hecho, no creo que exista ninguna fórmula mágica que los incluya a todos. Algunas injusticias históricas pueden ser intratables y escapar a cualquier solución teórica, pero cuando menos podemos tener claro cuáles son los intereses relevantes. Dicho de otra forma, lo que importa, desde un punto de vista liberal, es que las personas tengan acceso a una cultura societal que les proporcione opciones significativas susceptibles de abarcar todas las actividades humanas. Existen en el mundo muchos grupos minoritarios que tienen vedado dicho acceso, grupos que están atrapados en una situación contradictoria, incapaces tanto de participar plenamente en la corriente principal de la sociedad como de mantener su propia cultura societal específica. En la medida en que los derechos poliétnicos para los inmigrantes o los derechos de autogobierno para las minorías nacionales ayuden a asegurar el acceso a una cultura societal, pueden contribuir a la libertad individual. El fracaso en reconocer estos derechos crearía nuevos casos trágicos de grupos a los que se les niega el tipo de contexto cultural de elección que sostiene la autonomía individual.

6. Individualizar culturas

Hasta ahora he dado por supuesto que existen cosas tales como culturas «separadas» y «distintas», por lo que tiene sentido preguntarse si en un país concreto existen una, dos, o más culturas. Pero, ¿es este planteamiento realista? Algunas personas consideran que esta forma de abordar la individualización o singularización de las culturas no tiene sentido. Según Jeremy Waldron, el proyecto de individualizar culturas societales presupone que las culturas están de alguna manera aisladas y son impermeables a las influencias externas. Sin embargo, Waldron señala que, en realidad, entre culturas se produce un gran número de intercambios. Las culturas se han influido tanto unas a otras que, en su opinión, no tiene sentido decir dónde termina una cultura y empieza otra. De hecho, no existe algo que poda-

empezar a desarrollar su propia cultura omniabarcadora como respuesta, tal cultura separada no se hubiera desarrollado de no haber sido por la injusticia original. Por tanto, los movimientos nacionalistas basados en la religión o la raza evidencian una injusticia, la de no haber logrado una convivencia de acuerdo con los principios liberales. Sin embargo, los movimientos nacionalistas basados en la lengua no necesariamente responden a una injusticia, por lo que persistirían incluso en un mundo idealmente justo. Desde una perspectiva liberal, el nacionalismo basado en la lengua es máximamente consistente con la libertad y la igualdad, puesto que, a diferencia del nacionalismo basado en la religión, no presupone ningún concepto compartido del bien. Por otra parte, a diferencia del nacionalismo basado en la raza, no es intrínsecamente excluyente o discriminatorio.

mos denominar culturas, sino simplemente innumerables fragmentos culturales procedentes de innumerables orígenes culturales, sin ninguna «estructura» que las conecte o que subyazca a ellas.

Waldron acepta que la significación de las opciones depende de que éstas tengan significados culturales, pero rechaza el supuesto de que las opciones de las que dispone un individuo particular procedan de una cultura *concreta*. En su opinión,

> del hecho de que cada opción debe tener un significado cultural no se sigue que deba haber un marco cultural dentro del cual cada opción disponible tenga asignado un significado. Las opciones significativas pueden llegar a nosotros como elementos o fragmentos de diversas fuentes culturales... [El hecho] de que la gente necesite materiales culturales no demuestra que lo que la gente necesita sea «una estructura cultural rica y segura». Demuestra la importancia de acceder a diversas historias y roles, pero no... demuestra la importancia de algo llamado pertenencia a una cultura (Waldron, 1992*a*, págs. 783-784).

Por ejemplo, Waldron, tras señalar la influencia de la Biblia, la mitología romana y de los cuentos de hadas de Grimm en la cultura estadounidense, afirma que esto no se puede considerar, plausiblemente, como parte de una «estructura cultural» particular, puesto que dichos rasgos

> se inspiran en diversas y dispares fuentes culturales: en la Palestina del siglo I, en la herencia del folclore alemán y en la mitología de la república romana... Nos resultan conocidas debido a la inmensa variedad de materiales culturales, de procedencias y caracteres distintos, que tenemos a nuestra disposición. Pero ni su familiaridad ni su disponibilidad los convierten en parte de una única matriz cultural. De hecho, si insistiéramos en que todos ellos forman parte de la misma matriz cultural por el hecho de estar a nuestra disposición, trivializaríamos la individualización de las culturas más allá de cualquier interés sociológico (1992*a*, págs. 784-785).

Waldron plantea un tema importante. Desde cualquier perspectiva liberal, es bueno que las culturas aprendan las unas de las otras. Los liberales no pueden defender una noción de cultura que considere que el proceso de interacción y de aprendizaje de otras culturas constituye una amenaza a la «pureza» o a la «integridad», en lugar de una oportunidad de enriquecimiento.[27] Los liberales quieren una cultura societal rica y diversa, y gran parte de la riqueza de una cultura procede de la manera en que ésta se ha apropiado de los frutos de otras culturas. No queremos erigir barreras ex-

27. Por ejemplo, la idea de que los gobiernos deberían preservar la «pureza» de una lengua impidiendo la adopción de términos extranjeros es a menudo iliberal. Muchos países han adoptado este objetivo y han creado academias de la lengua para intentar reforzarlo (Edwards, 1985, págs. 27-34). Se trata de una política errónea, no sólo porque es inú-

clusivistas alrededor de las culturas, aislarlas del «movimiento general del mundo», como dijo John Stuart Mill.[28]

Según Waldron, desear una vida cultural más rica y diversa y al mismo tiempo insistir en mantener culturas distintas resulta inconsistente. Waldron afirma que este énfasis en la individualización de culturas frustra el proceso de enriquecimiento y diversificación cultural, puesto que la única manera no trivial de individualizar las culturas es definirlas en términos de un origen étnico común, que imposibilita aprender de otras culturas. De manera que si queremos incrementar la gama de opciones valiosas de las que pueden disponer las personas, haríamos mejor en abandonar la idea de culturas separadas y fomentar en lugar de ello una *mélange* de significados culturales procedentes de diversas fuentes.

Sin embargo, la conclusión de Waldron es, a mi entender, errónea. Es cierto que las opciones de las que disponen los miembros de cualquier sociedad moderna proceden de diversas fuentes étnicas e históricas. Pero, ¿qué es lo que hace que estas opciones estén «disponibles» o sean significativas para nosotros? Después de todo, los «materiales culturales» que las personas consideran significativos tienen ciertos límites. He argumentado que las opciones están disponibles para nosotros si se convierten en parte del léxico de la vida social; es decir, si se expresan en las prácticas sociales, basadas en una lengua compartida, a las que estamos expuestos.[29] En realidad, creo que los ejemplos de Waldron apoyan esta perspectiva, como se sigue de he-

til regular la elección de palabras de este modo, sino también porque gran parte del placer y del interés de una lengua procede de la diversidad de sus orígenes. Sin embargo, este erróneo intento de preservar la pureza de una lengua de la contaminación extranjera es muy diferente de la lucha para mantener la capacidad de emplear la propia (impura) lengua en la vida pública y privada, es decir, de la lucha por no verse forzado a emplear la lengua de otros. Las personas de Francia, Alemania y España que más se han preocupado de preservar la pureza de su lengua no tienen razones para preocuparse por su capacidad de hablar su propia lengua. Por el contrario, muchos de los portorriqueños o los quebequeses a quienes les preocupa conservar sus derechos lingüísticos no tienen interés en vigilar la adopción de términos extranjeros.

28. Como he mencionado antes, Mill pensaba que la única o la mejor manera de asegurar que las naciones más pequeñas participasen en el mundo, en un sentido amplio, era que éstas se asimilasen a naciones mayores. La alternativa para los miembros de las naciones pequeñas era —pensaba Mill— «languidecer ensimismados... girando alrededor de su propia órbita mental, sin participación ni intereses en el movimiento general del mundo» (Mill, 1972, págs. 363-364). Pero el aislamiento y la asimilación no son las únicas opciones. Se puede permitir que las naciones más pequeñas participen en el mundo, pero desde una situación de igual poder, donde puedan ejercer algún control sobre el ritmo y la dirección del cambio cultural.

29. Aunque los miembros de una cultura compartan la misma lengua, de ello no se sigue que todas las personas que compartan la misma lengua pertenezcan a la misma cultura. No todos los anglófonos del mundo pertenecen a la misma cultura. Una cultura, tal

cho que, seguramente, una de las razones por las que los cuentos de hadas de Grimm forman parte de nuestra cultura es precisamente que éstos han sido traducidos y ampliamente distribuidos en inglés. Si los cuentos de hadas de Grimm sólo hubieran Estado disponibles en su lengua original, como es el caso del folclore de muchas otras culturas, no nos hubieran resultado accesibles. Así pues, muchas veces se puede trazar la vía mediante la cual nuestra cultura incorpora los materiales culturales de otras naciones. Las obras de otras culturas nos resultan accesibles a través de las traducciones o mediante el influjo de los inmigrantes, que al integrarse aportan determinadas narrativas culturales. Que ésta sea la forma en que aprendemos de otras culturas, o en que incorporamos palabras de otras lenguas, no significa que no sigamos perteneciendo a culturas societales separadas, o que no hablemos lenguas diferentes.

A Waldron le preocupa que el deseo de las minorías nacionales de mantener sus culturas separadas exija que éstas se aíslen del mundo exterior. Por ejemplo, interpreta que una de las preocupaciones de los defensores del autogobierno de los pueblos indígenas es preservar la «pureza» y la «autenticidad» de su cultura. Sin duda ésta es la motivación de algunos dirigentes minoritarios, al igual que lo es de muchos grupos mayoritarios que tratan de proteger la pureza de sus culturas ante la influencia externa, como por ejemplo el gobierno iraní, que intenta evitar la influencia occidental, o el gobierno francés, que intenta evitar la «contaminación» extranjera de su lengua.

Pero no existe ninguna conexión intrínseca entre el deseo de mantener una cultura societal distinta y el deseo de aislarse culturalmente. En muchos casos, el objetivo del autogobierno es posibilitar que las naciones más pequeñas interactúen con las naciones mayores a partir de unas bases más equitativas. Correspondería a cada cultura decidir cuándo y cómo adoptarán los avances del mundo en general. Una cosa es aprender del mundo más amplio en que dicha cultura se inserta, otra bien diferente verse barrido por ese mundo; de ahí que las naciones más pequeñas pueden necesitar el derecho a autogobernarse para controlar la dirección y la velocidad del cambio.

como la he definido, implica una historia compartida, así como una lengua común, y su expresión en determinadas prácticas e instituciones societales. Por consiguiente, los inmigrantes anglófonos de Singapur, por ejemplo, deben aprender el «léxico compartido de tradición y convención» que se emplea en la vida estadounidense. Así pues, una lengua compartida constituye una condición necesaria para una cultura compartida, pero no una condición suficiente. Naturalmente, la idea de una «lengua compartida» es escurridiza en sí misma. Por ejemplo, ¿cómo distinguimos las diferentes lenguas de los diferentes dialectos regionales de la misma lengua? Estos juicios son hasta cierto punto arbitrarios y se ven afectados por consideraciones políticas. (A los lingüistas les agrada decir que una lengua es un dialecto con un ejército.)

Por ejemplo, la mayoría de los pueblos indígenas se muestran favorables al desarrollo económico «siempre que puedan controlar su marcha y disfrutar de algunos de sus beneficios» (Gurr 1993, pág. 300). De hecho, muchas veces son las culturas mayoritarias las que han insistido en la «pureza» de las culturas minoritarias. Así, algunos gobiernos han argumentado que las reivindicaciones territoriales únicamente deberían concederse a los grupos que han mantenido su «auténtica cultura». El gobierno brasileño ha intentado reinterpretar los derechos territoriales de manera que únicamente sean aplicables a los «verdaderos indios»; es decir, a aquellos que no hayan adoptado ninguna de las comodidades o los productos del mundo industrializado. El resultado (intencional) es que, en última instancia, «prácticamente nadie puede beneficiarse de estos derechos indios y las tierras codiciadas quedan libres» (Da Cunha, 1992, pág. 284).[30]

No es ésta la manera en que la mayoría de los propios pueblos indígenas entienden la función de sus derechos nacionales; ni tampoco es la manera en la que entienden la naturaleza de su identidad cultural, que es dinámica y no estática. Aunque los pueblos indígenas no quieren asumir una modernización forzosa, exigen el derecho a decidir por sí mismos qué aspectos del mundo externo incorporarán a sus culturas, por lo que muchos pueblos indígenas han avanzado hacia un estilo de vida más urbanizado y agrícola. Y exigen el derecho a emplear sus recursos tradicionales en el proceso.

Es natural, y deseable, que las culturas cambien como resultado de las elecciones de sus miembros. Por tanto, debemos distinguir la existencia de una cultura de sus «características» en un momento determinado.[31] El carácter de una cultura puede experimentar un cambio espectacular, como demostró la llamada Revolución Tranquila en Quebec. En el espacio de una década, el Quebec francés pasó de ser una sociedad religiosa y rural a convertirse en una sociedad secular y urbana. Los grupos indígenas están

30. Un problema similar lo plantean los argumentos «ecocéntricos» en favor de la preservación de los derechos indígenas; es decir, la argumentación que aduce que las tierras indias deberían protegerse del desarrollo externo porque ésta es la mejor manera de preservar el entorno natural. Este argumento, popular entre algunos ambientalistas del primer mundo, provoca la limitación de las reivindicaciones indias a grupos cuyas prácticas culturales e identidad étnica se remontan a tiempos inmemoriales. Como señala Da Cunha, muchas discusiones ambientalistas sobre Brasil han considerado a los pueblos indígenas como «parte del escenario natural». Se ha producido la «naturalización» de los grupos indígenas, a los que no se ha considerado como «agentes de sus propios proyectos específicos» (Da Cunha, 1992, págs. 286-287; véase Kymlicka, 1995*c*). De aquí que los ambientalistas se sientan traicionados cuando los pueblos indígenas intentan mejorar su nivel de vida explotando comercialmente sus recursos naturales (por ejemplo, con la venta o arriendo de explotaciones forestales o minerales).

31. Exploro esta distinción con mayor profundidad en Kymlicka, 1989*a*, cap. 8.

experimentando cambios similares. Por otro lado, es bien sabido que todas las naciones de la sociedad occidental han experimentado la misma transición, aunque quizá con menor rapidez. El proceso de modernización no cambia el hecho de que estas naciones siguen constituyendo culturas societales separadas, con sus propias instituciones, y empleando sus propias lenguas.

Resulta correcto y adecuado que el carácter de una cultura cambie como resultado de las elecciones de sus miembros. De hecho, esto es lo que hace que, desde un punto de vista liberal, sean ilegítimas las restricciones internas. Las personas deberían poder decidir qué es lo mejor desde dentro de su propia cultura e integrar en su cultura todo aquello que considerasen admirable de otras culturas. Esto se sigue de la creencia liberal en la falibilidad y la revisabilidad de nuestras concepciones del bien, que he mencionado antes en este capítulo.

Pero esto es diferente a que la cultura en sí esté amenazada —es decir, que esté en peligro la propia supervivencia de la cultura en tanto que sociedad distinta— como resultado de decisiones tomadas por personas ajenas a dicha cultura. Esto puede suceder si a una minoría nacional se le arrebatan sus tierras, sus derechos lingüísticos y sus instituciones políticas. El deseo de las minorías nacionales de sobrevivir como sociedades culturalmente distintas no es necesariamente un deseo de pureza cultural, sino simplemente la aspiración al derecho a mantener su propia pertenencia a una cultura específica y a continuar desarrollando dicha cultura de la misma (e impura) manera en que los miembros de las culturas mayoritarias pueden desarrollar las suyas. El deseo de desarrollar y enriquecer la propia cultura es coherente con las interacciones con otras culturas —y, de hecho, fomentado por ellas— en la medida en que esta interacción no se realice en circunstancias de graves desigualdades de poder.

Así pues, la inevitable y, de hecho, deseable, realidad del intercambio cultural no refuta la afirmación de que existen distintas culturas societales.

7 Conclusión

En este capítulo he intentado demostrar que los liberales deberían reconocer la importancia de la pertenencia de las personas a su propia cultura societal, en virtud del papel que ésta desempeña a la hora de posibilitar elecciones individuales significativas y sustentar la propia identidad. Aunque los miembros de una nación (liberalizada) no compartan ya valores morales o estilos de vida tradicionales, siguen teniendo una profunda vinculación con su lengua y su cultura propias. De hecho, es precisamente el hecho de que la identidad nacional ya no descansa en valores compartidos —como señaló Tamir, la identidad nacional reside «fuera de la esfera normativa» (Tamir, 1993, pág. 90)— lo que proporciona un fundamento sóli-

drán merced a sus propias preferencias y decisiones. Si la cultura está en decadencia, ello se debe a que algunas personas consideran que ya no merece la pena seguir adhiriéndose a ella. Así las cosas, desde este enfoque el Estado no debería interferir con el mercado cultural, ni tampoco fomentar o inhibir la preservación de una cultura determinada. Antes al contrario, su respuesta debiera ser una «omisión bienintencionada» a las diferencias étnicas y nacionales.

En mi opinión, este punto de vista común no sólo es erróneo, sino incoherente. La idea de responder a las diferencias culturales con una «omisión bienintencionada» carece de sentido. Las decisiones gubernamentales sobre las lenguas, las fronteras internas, las festividades públicas y los símbolos del Estado implican inevitablemente reconocer, acomodar y apoyar las necesidades y las identidades de determinados grupos étnicos y nacionales. El Estado fomenta inevitablemente determinadas identidades culturales y, por consiguiente, perjudica a otras. Una vez admitido esto, es necesario repensar la justicia de las reivindicaciones de las minorías. En este capítulo, sostendré que algunos derechos de autogobierno y poliétnicos son coherentes con la justicia liberal y, de hecho, exigidos por ella. (Examinaré el caso de los derechos de representación en función del grupo en el capítulo 7.) Me ocuparé de tres tipos de argumentos que intentan defender estas medidas dentro de un marco liberal más amplio: igualdad, pacto histórico y diversidad. Aduciré que cada uno de ellos tiene cierto mérito, aunque los dos últimos dependen en parte del primero. En cada caso, consideraré en primer lugar la forma en que se aplican tales argumentos a los derechos de autogobierno de las minorías, para examinar a continuación su aplicación a los derechos poliétnicos de los grupos étnicos.

1. El argumento de la igualdad

Muchos defensores de los derechos específicos en función del grupo para las minorías étnicas y nacionales insisten en que tales derechos resultan imprescindibles para asegurar que todos los ciudadanos sean tratados con genuina igualdad. En su opinión, «la acomodación de las diferencias constituye la esencia de la verdadera igualdad»[1] y para acomodar nuestras diferencias resultan necesarios los derechos específicos en función del grupo. Creo que, dentro de ciertos límites, la argumentación es correcta.

Los partidarios de la «omisión bienintencionada» responderán a su vez

1. La frase procede de la sentencia del Tribunal Supremo canadiense en la que fijaba su interpretación de las garantías de igualdad según se reflejan en la Carta de Derechos canadiense (*Andrews* v. *Law Society of British Columbia* 1 SCR 143; 56 DLR [4th) 1]. Véase también Government of Canada, 1991b, pág. 10.

que los derechos individuales ya permiten acomodar las diferencias, por lo que la verdadera igualdad exige derechos iguales para cada individuo sin tener en cuenta la raza o la etnicidad.[2] Como he señalado en el capítulo 4, el supuesto según el cual la igualdad liberal excluye los derechos específicos en función del grupo es relativamente reciente y surge, en parte, de una excesiva generalización del movimiento de desegregación racial en los Estados Unidos. Posee cierta plausibilidad superficial, habida cuenta de que en muchos casos las reivindicaciones de derechos específicos en función del grupo no son otra cosa que el intento de un grupo de dominar y oprimir a otro.

Pero algunos derechos de las minorías no crean desigualdades, sino que más bien las eliminan. Algunos grupos se ven injustamente perjudicados en el mercado cultural, por lo que su reconocimiento y apoyo político subsana dicho perjuicio. Veámoslo con el caso de las minorías nacionales. La viabilidad de sus culturas societales puede verse alterada por las decisiones económicas y políticas tomadas por la mayoría. Los recursos y las políticas cruciales para la supervivencia de las culturas societales de dichas minorías nacionales pueden ser subestimadas o infravaloradas, un problema al que no se enfrentan los miembros de las culturas mayoritarias. Habida cuenta de la importancia de la pertenencia cultural, se trata de una desigualdad importante que, de no corregirse, deviene una grave injusticia.

Los derechos diferenciados en función del grupo —como la autonomía territorial, el derecho al veto, la representación garantizada en las instituciones centrales, las reivindicaciones territoriales y los derechos lingüísticos— pueden ayudar a corregir dicha desventaja, mitigando la vulnerabilidad de las culturas minoritarias ante las decisiones de las mayorías. Las protecciones externas de este tipo aseguran que los miembros de una minoría tienen las mismas oportunidades de vivir y de trabajar en su propia cultura que los miembros de la mayoría.

Como he expuesto en el capítulo 3, estos derechos pueden imponer restricciones a los miembros de la sociedad mayoritaria, haciéndoles más costoso trasladarse al territorio de la minoría (por ejemplo, con requisitos de residencia más amplios, con escasos servicios gubernamentales en su idioma), o bien dando prioridad a los miembros de la minoría en la explotación de determinadas tierras y recursos (por ejemplo, los derechos de caza y pesca para los indígenas). No obstante, el sacrificio que tales derechos exigen a quienes no pertenecen a la minoría es bastante menor que el sacrificio que tendrían que afrontar los miembros de dicha minoría de no existir estos derechos.

2. Para ejemplos de esta perspectiva, véase Knopff, 1979; F. Morton, 1985; Kukathas, 1992*a*; Hindess, 1993; Maré, 1992, págs. 107-110; Rawls, 1975, págs. 88-93, así como las referencias citadas en la nota 4 del capítulo 1.

Allá donde estén reconocidos estos derechos, los miembros de la mayoría que elijan establecerse en el territorio de la minoría quizá tengan que renunciar a determinadas prestaciones a las que estaban acostumbrados, lo que supone sin lugar a dudas una carga. Pero sin tales derechos, los miembros de muchas culturas minoritarias se enfrentan a la pérdida de su cultura, una pérdida que, razonablemente, no se les puede pedir que acepten.

Para ser plausible, toda teoría de la justicia debería reconocer la imparcialidad de estas protecciones externas para las minorías nacionales. Creo que quedan ampliamente justificadas en teorías liberales igualitarias como la de Rawls o Dworkin, quienes subrayan la importancia de corregir desigualdades fortuitas. De hecho, este tipo de desigualdades en la pertenencia cultural son precisamente las que, según Rawls, deben preocuparnos, puesto que sus efectos son «profundos, omniabarcadores y están presentes desde el nacimiento» (Rawls, 1971, pág. 96; véase Dworkin, 1981).[3]

La argumentación basada en la igualdad sólo aprueba los derechos especiales para las minorías nacionales si verdaderamente existe alguna desventaja relacionada con la pertenencia cultural y si tales derechos sirven realmente para corregir dicha desventaja. Por consiguiente, el alcance legítimo de estos derechos variará según las circunstancias. En Norteamérica, los grupos indígenas son más vulnerables a las decisiones de la mayoría que los quebequeses o los portorriqueños y, por tanto, las protecciones externas habrán de ser más amplias. Por ejemplo, las restricciones sobre la venta de las tierras resultan necesarias en el contexto de los pueblos indígenas, pero no en el caso de Quebec o de Puerto Rico, por lo que no están justificadas.[4]

En cierto estadio o situación, resulta innecesario pedir mayores competencias para asegurar la misma oportunidad de vivir y de trabajar en la pro-

3. He explorado la relación entre los derechos nacionales y la justicia igualitarista liberal en Kymlicka, 1989*a*, cap. 9. En este capítulo sigo suscribiendo lo allí expuesto, al menos aquello digno de tomarse todavía en cuenta, aunque hubiera debido tener más claro su alcance. Aquí el argumento se presentará como una defensa, basada en la igualdad, de determinadas protecciones externas para las minorías nacionales. No empleé entonces esta formulación, en parte porque no tenía una idea muy clara de la diversidad de derechos, grupos y justificaciones morales implicadas en el debate.

4. Aquí discrepo de Tamir, que considera que cuanto mayor es una minoría nacional, mayores derechos debería tener (1993, pág. 75). En mi opinión, si un grupo nacional es lo suficientemente grande, tendrá poca necesidad de derechos diferenciados en función del grupo, puesto que puede asegurar su supervivencia y su desarrollo a través de las operaciones habituales del mercado económico y de la toma de decisiones democráticas. (Este sería el caso, por ejemplo, de un Estado binacional que englobase a dos naciones de dimensiones y riqueza prácticamente idénticas.)

pia cultura. En ese caso, lo que existirán serán simplemente intentos de obtener prestaciones negadas a otros, de contar con más recursos que los demás para desarrollar el estilo de vida propio. Éste fue claramente el caso del *apartheid*, en el que los blancos constituían menos del 20 % de la población, controlaban el 87 % de los territorios del país y monopolizaban todos los resortes importantes del poder estatal.

Se podría imaginar un estadio o situación en el que la cantidad de tierra reservada para los pueblos indígenas no fuese necesaria para procurarles protecciones externas razonables, sino que simplemente les proporcionase oportunidades desiguales. En este caso la justicia exigiría que las propiedades de los pueblos indígenas estuvieran sometidas a la misma fiscalidad redistributiva que la riqueza de otros grupos privilegiados, para ayudar así a las personas más necesitadas de la sociedad. Naturalmente, en el mundo real los pueblos indígenas luchan por conservar el mínimo de tierras necesario para mantener la viabilidad de sus comunidades. No obstante, en teoría es posible que sus posessiones de tierras pudieran exceder lo que la justicia permite.[5]

La legitimidad de determinadas medidas puede depender también del momento en el que se aplican. Por ejemplo, muchas personas sugieren que una nueva constitución sudafricana debería garantizar el poder de veto sobre determinadas decisiones importantes a alguno, o a todos, los grupos nacionales importantes. Este tipo de poder de veto es una característica habitual de diversas «democracias consociacionales» europeas y, como expondré en el siguiente capítulo, puede fomentar la justicia en determinadas circunstancias. Pero probablemente sería injusto dar poderes de veto a grupos privilegiados antes de que se hubiera producido una espectacular redistribución de riqueza y de oportunidades (Adam, 1979, pág. 295). El poder de veto puede fomentar la justicia si ayuda a proteger a una minoría de las políticas injustas que favorezcan a la mayoría, pero se convertiría en un

5. Sobre el papel de las reivindicaciones territoriales indígenas en un marco liberal igualitario, véase Kymlicka, 1995c; Penz, 1992, 1993; Russell, 1993; Tully, 1994. Es importante señalar que el argumento de la igualdad en el caso de las reivindicaciones territoriales no se basa en nociones de justicia compensatoria. El argumento compensatorio sostiene que, dado que los pueblos indígenas eran los propietarios legales de sus territorios tradicionales y dado que sus tierras les fueron arrebatadas ilegalmente, se les debe compensar por este error histórico. Puesto que el debate sobre las reivindicaciones se expresa a menudo en términos de justicia compensatoria, quisiera decir algo sobre ello. Es un hecho irrefutable que los pueblos indígenas han sido víctimas de tremendas injusticias al ser desposeídos de sus tierras, así como que se les debería compensar de alguna manera por ello. Además, creo que el derecho común sigue confiriendo a los pueblos indígenas determinados derechos de propiedad (en las antiguas colonias británicas), siempre que estos derechos no hayan sido explícitamente abolidos por ley. (Es decir, la doctrina de la *terra nullius* es errónea, tanto desde el punto de vista moral como del derecho común.) Pero, en mi opi-

obstáculo a la justicia si permite que un grupo privilegiado mantenga sus ventajas injustas.

Por tanto, el ideal de «omisión bienintencionada» no es verdaderamente bienintencionado, ya que ignora que los miembros de una minoría nacional se enfrentan a desventajas que no afectan a los miembros de la mayoría. Sea como fuere, la idea de que el gobierno debería ser neutral con respecto a los grupos étnicos y nacionales es evidentemente falsa. Como he señalado en el capítulo 5, uno de los principales factores que determinan la supervivencia de una cultura es si su lengua es o no la lengua del gobierno; es decir, la lengua de la escolaridad pública, de los tribunales, los poderes legislativos, los organismos encargados del bienestar público, los servicios sanitarios, etcétera. Cuando el gobierno decide la lengua en que se impartirá la enseñanza pública, está proporcionando la forma de apoyo probablemente más importante para las culturas societales, puesto que garantiza que la lengua y sus correspondientes tradiciones y convenciones pasarán a la siguiente generación. Por el contrario, si no se imparte enseñanza pública en una lengua minoritaria, ésta se ve prácticamente condenada a una marginación aún mayor.

Por tanto, el gobierno no puede evitar decidir qué culturas societales deben ser apoyadas. Y si opta por apoyar la cultura mayoritaria, empleando la lengua mayoritaria en las escuelas y los organismos públicos, no pue-

---

nión, es un error poner demasiado énfasis en los derechos de propiedad históricos, porque tales supuestos no explican por sí mismos por qué los pueblos indígenas tienen derecho a autogobernarse. Muchos grupos —entre los que se cuentan las mujeres, los negros y los inmigrantes japoneses en los Estados Unidos y Canadá durante la segunda guerra mundial— han sido injustamente privados de sus propiedades y de otras oportunidades económicas. Cada uno de estos grupos tiene derecho a determinadas formas de justicia compensatoria, pero esto no explica ni justifica por sí mismo la concesión de competencias de autogobierno (en lugar de programas compensatorios para fomentar la integración y la igualdad de oportunidades en la sociedad de que forman parte). Haber sufrido una injusticia histórica no es condición necesaria ni suficiente para reivindicar derechos de autogobierno (véase cap. 2, apartado 2).

Además, la idea de compensar injusticias históricas, llevada a su conclusión lógica, implica que todas las tierras que fueron injustamente arrebatadas a los pueblos indígenas en las Américas, Australia o Nueva Zelanda deberían serles devueltas. Esto crearía injusticias masivas, dado que los primeros colonos europeos y otros inmigrantes posteriores han producido en la actualidad cientos de millones de descendientes, y esta tierra es la única patria que conocen. Las circunstancias cambiantes a menudo hacen que las compensaciones por injusticias históricas sean imposibles e indeseables. Como señala Jeremy Waldron, determinadas injusticias históricas podría decirse que han «prescrito» (Waldron, 1992*b*). Por otra parte, las tierras que poseían algunos pueblos indígenas en la época del contacto eran también el resultado de la conquista o la coerción de otros grupos indígenas (Mulgan, 1989, págs. 30-31; Crowe, 1974, págs. 65-81). El argumento compensatorio presumiblemente exigiría rectificar también estas injusticias an-

de rechazar el reconocimiento oficial de las lenguas minoritarias basándose en que tal cosa infringe «la separación del Estado y la etnicidad». Lo anterior demuestra que la analogía entre religión y cultura es errónea. Como he señalado antes, muchos liberales afirman que, de la misma manera que el Estado no debería reconocer, fomentar o apoyar ninguna confesión en particular (cap. 1, apartado 1), tampoco debería reconocer, fomentar o apoyar a ningún grupo cultural o identidad específica. Pero la analogía no funciona. En efecto, resulta más que plausible que un Estado no tenga ninguna confesión oficial. Pero el Estado confiere una condición particular, aunque no sea una ayuda, a una cultura concreta cuando decide qué lengua se utilizará en la enseñanza pública o en la provisión de los servicios estatales. El Estado puede (y debería) reemplazar en los tribunales el juramento religioso por uno laico, pero no puede reemplazar el uso del inglés en los tribunales por el de ninguna otra lengua.

Así pues, nos las habemos con una dificultad importante de la postura de la «omisión bienintencionada», pese a que haya que señalar cuán raramente la teoría liberal contemporánea se ocupa de los derechos lingüísticos.[6] Como señala Brian Weinstein, los especialistas en teoría política tienen mucho que decir sobre «el lenguaje de la política» (es decir, los símbolos, metáforas y mecanismos retóricos del discurso político), pero no tienen prácticamente nada que decir sobre qué lenguas usar en los foros

teriores al contacto. (Para otras dificultades con los supuestos compensatorios, véase Brilmayer, 1992.)

El argumento de la igualdad no intenta retrasar el reloj de la historia, ni devolver a los grupos a la situación en la que podrían estar de no haberse producido ninguna injusticia histórica. (Estos supuestos compensatorios se adaptan mejor a la teoría libertaria de la autorización [*entitlement*] de Nozick que a una teoría liberal igualitaria de justicia distributiva; véase Lyons, 1981.) El objetivo de la argumentación de la igualdad es proporcionar el tipo de base territorial necesaria para mantener la viabilidad de las comunidades minoritarias autogobernadas, y por consiguiente impedir perjuicios injustos con respecto a la pertenencia cultural, en la actualidad y en el futuro. En resumen, el argumento de la igualdad sitúa las reivindicaciones territoriales en el marco de una teoría de la justicia distributiva y no de una teoría de la justicia compensatoria.

Waldron da por supuesto que todas las reivindicaciones territoriales indígenas se basan en supuestos de justicia compensatoria (Waldron, 1992*b*). Sin embargo, en realidad la mayoría de los grupos indígenas no se centran en reclamar todo lo que tenían antes de la colonización europea; reivindican por el contrario lo que necesitan en la actualidad para mantenerse como sociedades distintas (véase la declaración del Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, citada en Nettheim, 1988, pág. 115; Sharp, 1990, págs. 150-153). Naturalmente, los factores históricos son importantes en otros sentidos. La argumentación del «pacto histórico» que expondré a continuación se basa en gran medida en la historia.

6. Hasta dónde yo sé, el único intento de conciliar las lenguas oficiales con la «omisión bienintencionada» es el realizado por Rainer Knopff. Knopff sostiene que el lengua-

políticos, legales y educativos (Weinstein, 1983, págs. 7-13). Sin embargo, los derechos lingüísticos son una de las causas fundamentales de los conflictos políticos —e incluso de la violencia— en todo el mundo, incluyendo Canadá, Bélgica, España, Sri Lanka, los países bálticos, Bulgaria, Turquía y otros muchos países (Horowitz, 1985, págs. 219-224).

Se podría argumentar que las decisiones sobre la lengua de la enseñanza y los servicios públicos se deberían determinar no mediante el reconocimiento oficial de la existencia de diversos grupos, sino simplemente permitiendo que cada subunidad política aplicase su propia política lingüística partiendo de unas premisas democráticas. Si una minoría nacional constituye la mayoría en la unidad o subunidad pertinente, puede decidir que dicha unidad adopte su lengua materna como lengua oficial. Pero puede decidirlo porque existe una mayoría local, no porque el Estado la haya reconocido oficialmente como «nación».

Suele decirse que éste es el enfoque estadounidense de los derechos lingüísticos, habida cuenta de que no existe definición constitucional alguna de derechos lingüísticos en los Estados Unidos. Pero en realidad, el gobierno estadounidense ha intentado históricamente asegurar que las decisiones «locales» las tomen siempre unidades políticas en las que exista mayoría anglófona. Como se ha expuesto en el capítulo 2, las decisiones sobre las fronteras estatales, o acerca de cuándo aceptar determinados territorios como Estados, se han tomado explícitamente con el propósito de asegurar que existiera mayoría anglófona. A los actuales Estados del sudoeste del país y a Hawai sólo se les ofreció convertirse en

---

je tiene dos funciones: puede actuar como vehículo para la transmisión de una cultura concreta, pero también puede actuar como «medio de comunicación neutral o utilitario, que permite que los miembros de distintas culturas participen en la misma comunidad política» (Knopff, 1979, pág. 67). Poniendo el énfasis en la función utilitaria, los gobiernos «pueden decretar lenguas oficiales sin tener que legislar al mismo tiempo culturas oficiales... decretar "lenguas oficiales" no implica necesariamente que las culturas que estas lenguas transmiten y representan se conviertan por ello en "culturas oficiales"» (Knopff, 1979, pág. 67). La cultura, afirma Knoppff, «sigue siendo un asunto exclusivamente privado» en Canadá, porque, aunque el inglés y el francés tienen el apoyo oficial como lenguas «útiles», todas las lenguas compiten en idénticas condiciones por la lealtad «cultural». «Corresponde a los miembros individuales de una cultura demostrar la excelencia de sus productos en el mercado cultural. Si tienen éxito, la lengua de esta cultura resultará atractiva a los demás... si una cultura y, por consiguiente, una lengua, no puede demostrar que merece que los demás la elijan a la luz de las ideas sobre lo bueno, entonces merece desaparecer» (Knopff, 1979, pág. 70). Esta visión del lenguaje como «un medio cultural neutral» ha quedado ampliamente desacreditada en la bibliografía. En cualquier caso, no es cierto, pura y simplemente, que la enseñanza en inglés en las escuelas públicas esté totalmente divorciada de la enseñanza de la historia y las costumbres de la sociedad anglófona.

tales cuando las minorías nacionales que residían originariamente en dichos territorios eran ya numéricamente inferiores a los colonizadores e inmigrantes. Por otro lado, algunas personas se muestran contrarias a que Puerto Rico se convierta en Estado basándose precisamente en que nunca habrá una mayoría anglófona (Rubinstein, 1993; Glazer, 1983, pág. 280).

Lo anterior sirve de ilustración a un punto más general. Dejar que las decisiones sobre el lenguaje las tomen subunidades políticas no hace más que postergar el problema. Dicho de otro modo, ¿cuáles son las unidades políticas relevantes? ¿Qué nivel de poder gubernamental debería tomar tales decisiones? ¿Debería cada vecindad o grupo tener capacidad de decisión acerca del idioma a emplear en la escolarización y los servicios públicos en su ámbito territorial? ¿Debería dejarse dicha decisión a unidades mayores, como las ciudades o provincias? Por último, ¿cómo se decidirían las fronteras de dichas subunidades? Según como tracemos las fronteras municipales o provinciales, una minoría nacional nunca se convertirá en una mayoría local. Por el contrario, si elegimos otra forma de trazar las fronteras, esa misma minoría nacional se convertirá en mayoría local. Por consiguiente, en un Estado multinacional las decisiones sobre las fronteras y la división de poderes son, inevitablemente, decisiones acerca de qué grupo nacional tendrá capacidad de usar los poderes del Estado en apoyo de su cultura.[7]

Por ejemplo, como he señalado en el capítulo 2, los inuit canadienses desean dividir en dos los territorios noroccidentales para poder ser mayoría en la mitad oriental, lo que consideran esencial para implementar su derecho al autogobierno. Algunos liberales objetan que dicha propuesta infringe la separación de Estado y etnicidad, distribuyendo

7. Algunos expertos consideran que los gobiernos deberían trazar fronteras y distribuir poderes para proteger la viabilidad de las minorías nacionales, pero que no deberían hacer constar en forma de ley que están haciendo tal cosa. Esto permite que el Estado siga afirmando que trata todas las diferencias nacionales con «omisión bienintencionada». Por ejemplo, Van den Berghe argumenta que la designación o la revisión deliberada de las unidades federales para proteger las culturas minoritarias es coherente con la «omisión bienintencionada», ya que esto no implica el reconocimiento legal explícito de los grupos. Van den Berghe piensa que una cosa es definir los poderes y las fronteras de una subunidad política para asegurar la protección de una cultura minoritaria (lo que denomina «consociacionalismo indirecto»), pero que otra muy distinta es que la Constitución o las leyes escritas mencionen que el motivo de estos acuerdos es la existencia de dicha minoría, lo que denomina «derechos grupales» (Van den Berghe, 1981*a*, pág. 348). Pero seguramente esto es una hipocresía. Si el objetivo del consociacionalismo indirecto es proteger las culturas minoritarias, entonces cualquiera que valore la honestidad y la transparencia en el gobierno (cosa que los liberales afirman hacer) querría que la justificación del mismo quedase clara para todo el mundo. La solución de Van den Berghe infringe la «condición

prestaciones públicas y competencias estatales que facilitan que un grupo específico preserve su cultura. Pero en los Estados multinacionales todas las decisiones relativas a las fronteras y a la distibución de poderes tienen este mismo efecto. Podemos trazar fronteras y distribuir poderes legislativos para que una minoría nacional pueda proteger mejor su cultura societal en una región determinada, o podemos trazar fronteras y distribuir poderes legislativos para que la nación mayoritaria controle las decisiones relativas a la lengua, la educación, la inmigración, etcétera, en todo el país.

En realidad, la noción de «omisión bienintencionada» es totalmente incoherente y refleja una comprensión superficial de la relación entre Estados y naciones. Allá donde existen lenguas oficiales, fronteras políticas y división de poderes resulta inevitable apoyar a una u otra cultura societal, o bien decidir qué grupos formarán la mayoría en las unidades políticas que controlan las decisiones que afectan a la cultura, como las decisiones relativas a la lengua, la educación y la inmigración.

Por consiguiente, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿qué es una forma justa de reconocer lenguas, trazar fronteras y distribuir poderes? La respuesta, a mi entender, consiste en afirmar que deberíamos asegurarnos de que todos los grupos nacionales tienen la posibilidad de mantenerse como cultura distinta, si así lo desean. De esta forma se asegura la igual protección de los rasgos positivos de la pertenencia cultural para los miembros de todos los grupos nacionales. En una sociedad democrática, la nación mayoritaria siempre recibirá ayuda para su lengua y su cultura societal, y tendrá también poder legislativo para proteger sus intereses en decisiones que afecten a la cultura. La cuestión es si la imparcialidad exige que a las minorías nacionales se les concedan las mismas prestaciones y oportunidades. Pienso que la respuesta ha de ser claramente afirmativa.

Por consiguiente, los derechos de autogobierno diferenciados en función del grupo compensan las circunstancias desiguales que hicieron que los miembros de las culturas minoritarias estuvieran sistemáticamente en desventaja en el mercado cultural, independientemente de sus eleccio-

de la publicidad» que Rawls impone a las teorías de la justicia liberales (Rawls, 1971, pág. 133). Sin embargo, ésta parece ser una actitud ampliamente compartida. Aunque la mayoría de los canadienses aceptan que los poderes y las fronteras de Quebec se fijaron para acomodar las necesidades de la minoría francófona en Canadá, muchos se oponen a la propuesta del gobierno de hacer constar en la Constitución que Quebec constituye una «sociedad distinta» en su calidad de patria de la nación francesa canadiense, porque consideran que esto infringe el principio según el cual la Constitución no debería reconocer a ningún grupo étnico o nacional específico.

nes personales en la vida. Éste es uno de los muchos ámbitos en los que la verdadera igualdad exige, no sólo un tratamiento idéntico, sino más bien un tratamiento diferencial, que permita acomodar necesidades diferenciadas.[8]

Esto no implica que debamos rechazar totalmente la idea del mercado cultural. Una vez protegidas las culturas societales de los grupos nacionales, mediante los derechos lingüísticos y la autonomía territorial, el mercado cultural desempeña un papel importante a la hora de determinar el carácter de la cultura. Las decisiones relativas a qué aspectos de la propia cultura vale la pena mantener y desarrollar deberían dejarse a la elección de los miembros individuales. Si en este punto interviniese el Estado para apoyar determinadas opciones o costumbres culturales, y penalizase o desaprobase otras, correría el riesgo de subvencionar las preferencias u opciones de ciertas personas (Kymlicka, 1989*b*). Pero éste no es el objetivo ni el efecto de muchos derechos de las minorías nacionales, que más bien tienen que ver con las protecciones externas (véase cap. 3, apartado 1).

Vayamos ahora a la cuestión de los derechos poliétnicos para los grupos étnicos. Creo que en este caso también es pertinente un argumento basado en la igualdad, que refleje asimismo la imposibilidad de separar el Estado de la etnicidad, si bien de una manera distinta. Como ya expuse en el capítulo 5, el contexto de elección de los inmigrantes, a diferencia de las minorías nacionales, implica fundamentalmente un igual acceso a la(s) cultura(s) imperante(s). Se supone que los inmigrantes, tras haberse desarraigado de su antigua cultura, se convertirán en miembros de las sociedades nacionales ya existentes en su nuevo país. Por consiguiente, en el

8. Esto presenta ciertas semejanzas con el debate sobre la acción positiva para las mujeres o para las personas discapacitadas. Al igual que los derechos de autogobierno, los programas de acción positiva distribuyen asimétricamente derechos u oportunidades en función de la pertenencia de grupo. Sus defensores argumentan que estas medidas son necesarias para la verdadera igualdad. A su vez, los críticos responden que el mercado económico (al igual que el mercado cultural) ya respeta la igualdad, puesto que no tiene en cuenta el grupo al que pertenecen los aspirantes a un trabajo. Sin embargo, el argumento igualitario en favor de la acción positiva específica en función de la pertenencia a cierto grupo es pertinente si el verdadero funcionamiento del mercado económico va en detrimento de determinados grupos. Como sucede con los derechos de autogobierno, el argumento de la igualdad intenta demostrar, en el caso de la acción positiva, cómo la estructura de los derechos individuales comunes está concebida para tratar a todas las personas por igual, aunque en realidad perjudica a los miembros de una colectividad determinada. Muchas reivindicaciones específicas en función del grupo pueden considerarse de esta manera; es decir, como elementos compensadores de las desventajas y vulnerabilidades de determinados grupos dentro de la estructura de los derechos individuales comunes.

caso de los inmigrantes fomentar los rasgos positivos de la pertenencia cultural consiste básicamente en propiciar la integración, enseñándoles el idioma y combatiendo las discriminaciones y los prejuicios. Por lo general, se trata más bien de reforzar los derechos comunes de ciudadanía que de concederles derechos diferenciados en función del grupo. Con respecto a la pertenencia cultural, la igualdad se consigue en la medida en que los derechos comunes de ciudadanía propician un acceso igual a la cultura principal.

Pero incluso en este caso, la igualdad justifica algunos derechos específicos en función del grupo. Consideremos el caso de las festividades públicas. Algunas personas se oponen a la legislación que exime a judíos y musulmanes de las normas de cierre dominical, basándose en que esto infringe la separación del Estado y la etnicidad. Pero prácticamente cualquier decisión relativa a las festividades públicas se encontraría en el mismo caso. En los principales países de inmigración, actualmente las festividades públicas reflejan las necesidades de los cristianos. Por consiguiente, las oficinas del gobierno cierran los domingos y en ocasión de las principales festividades religiosas (Pascua, Navidad). No hay que suponer que ello se deba a una decisión deliberada de fomentar la cristiandad y discriminar a otras confesiones (aunque indudablemente algo de ello había en la motivación original). Las decisiones sobre las festividades gubernamentales se tomaron cuando había bastante menos diversidad religiosa, por lo que la gente simplemente daba por supuesto que la semana laboral del gobierno debería acomodarse a las creencias cristianas respecto de los días de descanso y celebración religiosa.

Pero estas decisiones pueden representar un grave inconveniente para los miembros de otras confesiones religiosas. Y una vez establecida la semana laboral que favorece a los cristianos, difícilmente podemos oponernos a las exenciones para musulmanes o judíos basándonos en que éstas infringen la separación de Estado y etnicidad. Lo que estos grupos piden es simplemente que se tengan en cuenta sus necesidades religiosas, de la misma manera que siempre se han tenido en cuenta las necesidades de los cristianos. Las festividades públicas son otro de los inconvenientes a los que se enfrenta la perspectiva de la «omisión bienintencionada» y es interesante señalar lo poco que la teoría liberal contemporánea se ocupa de ellas.

Los uniformes o indumentarias gubernamentales plantean cuestiones similares. Algunas personas rechazan la idea de que a los *sijs* o a los judíos ortodoxos se les debería eximir de las normas referentes a los sombreros en la policía o en el ejército. Pero una vez más es importante reconocer cómo las normas existentes sobre los uniformes gubernamentales se adoptaron para adaptarse a las costumbres y prácticas de los cristianos. Por ejemplo, las pautas indumentarias existentes no prohiben el uso de anillos de matri-

monio, que para muchos cristianos (y judíos) son un importante símbolo religioso. Y es prácticamente inconcebible que quienes han estipulado las pautas indumentarias gubernamentales hubieran siquiera considerado diseñar un uniforme que impidiese que la gente llevase anillos matrimoniales, a menos que ello fuese estrictamente necesario en virtud del trabajo a desempeñar. En este caso tampoco debe considerarse que ello corresponda a un intento deliberado de fomentar la cristiandad. Simplemente, se debe haber dado por supuesto que no era necesario que los uniformes entrasen en conflicto con las creencias religiosas cristianas. Y una vez adoptadas unas pautas indumentarias que se ajustan a las necesidades de los cristianos, difícilmente podemos oponernos que se exima de ellas a los *sijs* y a los judíos ortodoxos porque ello infringiría el principio de «omisión bienintencionada».

Podríamos multiplicar los ejemplos. Por ejemplo, muchos símbolos estatales, como las banderas, los himnos y los lemas nacionales reflejan un sustrato étnico o religioso determinado («Creemos en Dios»). Los grupos étnicos que solicitan algún tipo de afirmación simbólica del valor de la polietnicidad (por ejemplo, en las declaraciones y documentos del gobierno) simplemente están pidiendo que su identidad obtenga el mismo reconocimiento que la de los colonos anglosajones originales.

Sería posible evitar alguna de estas cuestiones con una nueva planificación de las festividades públicas, de los uniformes y de los símbolos estatales. Es relativamente fácil sustituir los juramentos religiosos por juramentos u compromisos laicos, y por tanto deberíamos hacerlo. Sería más difícil, pero quizá no imposible, sustituir las festividades públicas y las semanas laborales existentes por unas programaciones más «neutrales» para las escuelas y las oficinas del gobierno.[9]

Pero no hay manera de lograr una completa «separación del Estado y la etnicidad». De ahí que, en diversos aspectos, el ideal de «omisión bienintencionada» no sea más que un mito. Las decisiones del gobierno con res-

9. Imaginemos que las escuelas y las oficinas públicas (y presumiblemente también las empresas privadas) estuvieran abiertas siete días a la semana durante todo el año, incluyendo las Navidades y Semana Santa, y que todos los estudiantes y los trabajadores pudieran elegir dos días libres por semana, dos semanas de vacaciones por año, más, digamos, unos cinco días festivos adicionales por año. Esto maximizaría las posibilidades de los individuos para adaptar su programación a sus creencias religiosas. Pero ignoro si tal propuesta es realista o siquiera deseable, dada la medida en que la vida social está articulada en torno a los fines de semana y las vacaciones comunes. En mi calidad de ateo, no tengo el compromiso de descansar el *sabbath* o de celebrar las festividades religiosas. Pero me gusta que la mayoría de mis amigos y familia, independientemente de su religión, lengua y etnicidad, no trabajen los fines de semana o determinadas festividades públicas. Conservar las amistades y otras asociaciones voluntarias sería mucho más difícil si la sociedad (incluyendo las escuelas y otras instituciones gubernamentales) tuvieran otro tipo de organi-

pecto a las lenguas, las fronteras internas, las festividades públicas y los símbolos estatales implican, inevitablemente, reconocer, acomodar y apoyar las necesidades e identidades de determinados grupos étnicos y nacionales. Tampoco hay razones para lamentarlo. No hay razón para lamentar la existencia de lenguas oficiales y festividades públicas, y nada se gana creando conflictos innecesarios entre las regulaciones del gobierno y las creencias religiosas. Ahora bien, la única cuestión pendiente es cómo asegurar que estas inevitables formas de apoyo a determinados grupos étnicos y nacionales se produzcan de forma equitativa; es decir, cómo asegurar que no privilegien a ciertos grupos en detrimento de otros. En la medida en que las políticas existentes apoyan la lengua, la cultura y la identidad de las naciones y los grupos étnicos dominantes, el argumento de la igualdad asegura que se intente proporcionar, a través de los derechos de autogobierno y poliétnicos, un apoyo similar a los grupos minoritarios.

2. El papel de los pactos o acuerdos históricos

Una segunda argumentación en defensa de los derechos diferenciados en función del grupo para las minorías nacionales es que éstos son el resultado de pactos o acuerdos históricos, como el tratado de los derechos de los pueblos indígenas o el acuerdo mediante el cual dos o más pueblos deciden federarse.

En las democracias occidentales existen diversos acuerdos de este tipo, aunque a menudo sus disposiciones han sido ignoradas o repudiadas. Por ejemplo, el gobierno estadounidense abolió unilateralmente determinados tratados con las tribus indias; en 1969 el gobierno canadiense propuso abolir todos sus tratados con los indios. Los derechos lingüísticos otorgados a los chicanos en el sudoeste de los Estados Unidos bajo el Tratado de Guadalupe Hidalgo (1848) fueron eliminados por los colonos ingleses cuando se convirtieron en mayoría. En Canadá, los derechos lingüísticos y territoriales otorgados a los métis en virtud del Decreto de Manitoba de 1870 corrieron la misma suerte. Pese a todo, algunos tratados y acuerdos históricos entre grupos nacionales siguen aceptándose como pactos en vigor y algunos de ellos tienen una considerable fuerza legal. Por ejemplo, el Tratado

zación. Quizá sería mejor solución tener una festividad para cada uno de los principales grupos religiosos del país. Podríamos tener una festividad cristiana (por ejemplo, la Navidad), pero sustituir la Semana Santa y el día de Acción de Gracias por una festividad musulmana y judía. Esto mantendría el valor de las festividades comunes y sería un incentivo para que las personas de cada culto aprendiesen algo sobre las creencias de otras confesiones.

de Waitangi, firmado en 1840 por los jefes maoríes y los colonos británicos en Nueva Zelanda, si bien fue declarado una «total nulidad» en 1877 ha resurgido como uno de los documentos legales y políticos centrales del momento (Sharp, 1990).

Los partidarios de los derechos diferenciados en función del grupo resaltan la importancia de respetar los acuerdos históricos, aunque con ello no logren convencer a sus detractores. Las personas que piensan que los derechos diferenciados en función del grupo son injustos no se dan por satisfechas al aducir la existencia de acuerdos tomados por las generaciones anteriores, muchas veces de forma antidemocrática y en condiciones de flagrante desigualdad en cuanto al poder de negociación. Seguramente algunos acuerdos históricos están anticuados, mientras que otros son manifiestamente injustos, o bien fueron firmados por compulsión o bien por ignorancia. Así las cosas, ¿por qué en la actualidad no habrían de atenerse los gobiernos a lo que exigen los principios de igualdad, en lugar de cumplir lo dispuesto en unos acuerdos anticuados y carentes de principios?[10]

Una de las respuestas consiste en reconsiderar el supuesto subyacente al argumento de la igualdad. El argumento de la igualdad da por supuesto que el Estado debe tratar a sus ciudadanos con igual respeto. Ahora bien, ello supone determinar previamente qué ciudadanos deberían ser gobernados por cada Estado. Por ejemplo, ¿cómo obtuvo el gobierno estadounidense la autoridad legítima para gobernar Puerto Rico o el territorio navajo? ¿Y cómo obtuvo el gobierno canadiense la autoridad legítima para gobernar a los quebequeses y a los métis?

Como señalé en el capítulo 2, las disposiciones de las Naciones Unidas afirman que todos los «pueblos» tienen derecho a la «autodeterminación», es decir, a un Estado independiente. Obviamente este principio no se refleja en las fronteras existentes y su cumplimiento podría ser desestabilizador y, de hecho, imposible. Además, no todos los pueblos desean tener un Estado propio. Por consiguiente, no es infrecuente que dos o más pueblos decidan formar una federación. Y cuando el tamaño de las dos comunidades es desigual, no es infrecuente que la cultura menor exija como parte de los términos fundamentales de la federación determinados derechos diferenciados en función del grupo. Establecer una federación es una manera de ejercer el derecho de un pueblo a la autodeterminación, por lo que los términos y disposiciones históricas de la federación reflejan el criterio del grupo sobre la mejor forma de ejercer tal derecho.

10. Por ejemplo, el gobierno de Canadá justificó su propuesta de eliminar los tratados de derechos de los indios aduciendo que «no podemos hacer otra cosa que vivir en nuestro tiempo» (Trudeau, 1969, pág. 295), parafraseando la famosa cita de John F. Kennedy acerca de la justicia para los negros en los Estados Unidos.

Por ejemplo, los derechos diferenciados en función del grupo otorgados a los franceses canadienses en el acuerdo confederal original de 1867, así como los derechos diferenciados en función del grupo otorgados a los indios en diversos tratados, reflejan los términos en los que estas comunidades se unieron a Canadá. De ahí que pueda decirse que estos acuerdos definen los términos y condiciones por los que el Estado canadiense obtuvo su autoridad sobre dichos grupos. Estas comunidades hubieran podido ejercer su autodeterminación de otras maneras, pero eligieron unirse a Canadá porque se les hicieron determinadas promesas. Si el gobierno canadiense incumple esas promesas, invalida (moralmente, aunque no legalmente) el acuerdo que hizo que estas comunidades se uniesen a Canadá.[11] Habida cuenta de que estos acuerdos definen los términos bajo los cuales diversos grupos acordaron federarse con Canadá, la autoridad del Estado canadiense sobre estos grupos emana ciertamente de estos acuerdos, pero también está limitada por ellos (Chartrand, 1991; 1993, págs. 240-241).

En resumen, la forma en la que se incorpora una minoría nacional origina a menudo determinados derechos diferenciados en función del grupo. Si la incorporación se produjo porque el grupo se federó voluntariamente, determinados derechos pudieron quedar reflejados en los términos de la federación (como en el caso de los tratados) y existen argumentos legales y morales para que se respeten dichos acuerdos. Si la incorporación fue involuntaria, como en el caso de la colonización, la minoría nacional tendría derecho a pedir la autodeterminación acorde al derecho internacional, autodeterminación que podría ejercer renegociando los términos de la federación de manera que ésta fuese más voluntaria (Macklem, 1993; Danley, 1991).

Esta argumentación histórica puede justificar los mismos derechos que el argumento de la igualdad. Se puede considerar que muchos de los derechos diferenciados en función del grupo obtenidos mediante acuerdos históricos ofrecen el tipo de protección exigida por el argumento de la igualdad. Por ejemplo, el derecho a la autonomía local de las tribus y bandas indias podría justificarse en virtud de la argumentación de la igualdad, si ello ayudase a que el Estado del que forman parte mostrase igual preocupación por los miembros de las comunidades indias. Pero la argumentación histórica justifica también la autonomía, en la medida en que los pueblos indios nunca concedieron al gobierno federal jurisdicción sobre determinados asuntos.

En realidad, es probable que la argumentación de la igualdad y la histórica produzcan políticas similares. Si la autonomía local resulta necesaria

11. Chartrand afirma que ésta es la situación actual de los métis en Canadá, que accedieron a unirse a Canadá en virtud de las promesas que se les hicieron en el Decreto de Manitoba, promesas que nunca llegaron a cumplirse (Chartrand, 1993, pág. 241).

para asegurar que los miembros de una minoría no sufran perjuicios, entonces es probable que la minoría hubiese incluido la autonomía en los términos de la negociación, si las negociaciones hubieran sido justas.

Un claro ejemplo de ello son las negociaciones entre ingleses y franceses de los términos y condiciones de la federación en Canadá. En 1867, los quebequeses sabían que si accedían a incorporarse al Estado canadiense se hubieran convertido en una minoría permanente en el país, y que, por lo tanto, tendrían poco peso en las decisiones a nivel federal. Por consiguiente, tuvieron que preguntarse si debían mantenerse al margen de la Confederación, conservando su estatus de colonia independiente dentro del imperio británico, confiando en convertirse algún día en un país independiente con una mayoría francófona.

Los dirigentes quebequeses accedieron a unirse a Canadá, pese a ser una minoría en el Parlamento federal, pero exigieron en compensación que la jurisdicción sobre la lengua y la educación fuese otorgada a las provincias y no al gobierno federal. Ésta fue «la condición innegociable, a cambio de la cual estaban dispuestos a aceptar el principio de representación en función de la población» en el nuevo Parlamento; un principio que «institucionalizaría su posición minoritaria» en el nuevo país (J. Smith, 1993, pág. 75). Así pues, cuando los dirigentes quebequeses decidieron aceptar los términos de la federación, su principal preocupación se centraba en la igualdad; es decir, en cómo asegurar que la incorporación al nuevo país no les causase perjuicios. Dado su considerable poder de negociación, consiguieron que el acuerdo asegurase su condición de iguales mediante las garantías acerca de los derechos lingüísticos y de la autonomía provincial.

La igualdad y los argumentos históricos suelen producir resultados similares, aunque son bastante diferentes. De acuerdo con la argumentación histórica, la cuestión no estriba en cómo debería tratar el Estado a «sus» minorías, sino más bien en los términos bajo los cuales dos o más pueblos deciden asociarse. No se trata de qué forma debería actuar equitativamente el Estado a la hora de gobernar a sus minorías, sino de conocer los límites de su derecho a gobernarlas.

Por ejemplo, las dos argumentaciones pueden generar respuestas distintas a la cuestión de la financiación federal de los derechos de autogobierno. Según la argumentación de la igualdad, la equidad puede exigir el apoyo activo del Estado a las medidas encaminadas a mantener la viabilidad del grupo nacional. Si la equidad exige el reconocimiento del autogobierno en determinadas áreas jurisdiccionales, presumiblemente la equidad exigirá también que se proporcionen los recursos necesarios para que el autogobierno sea efectivo. Sin embargo, la argumentación histórica únicamente puede generar un derecho negativo a la no interferencia por parte del Estado federal. Si los miembros de la minoría nacional nunca cedieron

al gobierno federal la autoridad para gobernarles en determinadas áreas, es improbable que el gobierno federal acepte la responsabilidad de subvencionar el autogobierno de la minoría, a menos que tal cosa formara parte del acuerdo histórico. Cualquier obligación federal de subvencionar el autogobierno podría considerarse una forma de ayuda externa humanitaria y no una cuestión de justicia igualitaria interna.[12]

Los filósofos políticos contemporáneos han tenido muy poco que decir sobre el estatus moral de tales acuerdos históricos. Por ejemplo, aunque Rawls reconoce el deber moral de respetar los tratados entre los países (Rawls, 1971, pág. 378), nada dice sobre los tratados u otros acuerdos entre naciones pertenecientes a un mismo país. El silencio resulta sorprendente, ya que tales acuerdos desempeñaron un papel vital en la creación y la expansión de muchos países, entre los que se cuentan los Estados Unidos y Canadá.

A mi parecer, no sólo es importante, en lo referente a tales acuerdos, respetar la autodeterminación de la minoría, sino también asegurar que los ciudadanos confíen en las acciones del gobierno. Los acuerdos históricos firmados de buena fe generan legítimas expectativas de los ciudadanos, que confían en los acuerdos tomados por los gobiernos, por lo que su incumplimiento implica un grave abuso de confianza.

Una de las dificultades de los acuerdos históricos es que a menudo son difíciles de interpretar. Por ejemplo, el gobierno canadiense afirma que el «derecho a la diferencia» de Quebec está implícitamente reconocido en el acuerdo original de la Confederación (Gobierno del Canadá, 1991*a*, pág. vi). Pero hay quien niega tal afirmación e insiste en que la Confederación fue una unión de provincias, no un pacto entre dos culturas. La interpretación de algunos tratados indios plantea disputas similares. Además, algunas tribus indias no firmaron tratados, o, de hacerlo, lo hicieron obligados. Parece arbitrario e injusto que algunos grupos firmasen acuerdos históricos mientras que otros, aun cuando estuvieron dispuestos a ello, no lo hicieron.

En los casos en que no existen acuerdos históricos o cuando existe controversia sobre ellos, los grupos apelarán probablemente a la argumentación de la igualdad. Las tribus y bandas indias que tienen tratados de derechos claros suelen basar sus reivindicaciones de un estatus diferenciado en función del grupo en el acuerdo histórico; sin embargo, lo más probable es que los grupos que no firmaron tratados de ese tipo apelen a la argumentación de la igualdad. Que un grupo determinado acabase firmando un

12. Resulta interesante señalar que en Canadá algunos grupos aborígenes insisten en que sus demandas de financiación federal para su autogobierno se basan exclusivamente en la compensación histórica por habérseles arrebatado la tierra injustamente, no en consideraciones relativas a la justicia distributiva entre los ciudadanos (Lyon, 1984, págs. 13-14).

acuerdo específico muchas veces responde a un hecho fortuito. De ahí que la argumentación de la igualdad pueda ayudar aquellos grupos que, por la razón que sea, carecen de derechos históricos.[13]

Las argumentaciones históricas son mucho menos frecuentes en el caso de los grupos étnicos, puesto que a los inmigrantes raras veces se les prometió ningún derecho especial antes de su llegada al nuevo país. De hecho, los detractores de los derechos poliétnicos acostumbran a decir que los grupos étnicos no deberían esperar ningún nuevo derecho diferenciado en función del grupo, precisamente porque accedieron a venir sabiendo muy bien que tales derechos no existían. Sin embargo, existen algunos ejemplos de derechos poliétnicos basados en acuerdos históricos. Así, los funcionarios de inmigración canadienses prometieron explícitamente a los hutteritas (una secta cristiana) que se les eximiría de determinadas leyes relativas a la educación, la propiedad de las tierras y el servicio militar si se asentaban en la zona occidental de Canadá. (En aquella época el gobierno canadiense ansiaba colonizar la frontera occidental, recientemente abierta.)

En la actualidad éste parece un caso anómalo de un grupo de inmigrantes al que se conceden privilegios negados a otros ciudadanos, de ahí que se haya intentado eliminar estos derechos históricos. Por otra parte, se hicieron solemnes promesas a los hutteritas, que, de no haber sido por ellas, hubieran emigrado a cualquier otro lugar. En este sentido, también ellos pueden sostener que el acuerdo histórico define los términos bajo los cuales el gobierno canadiense adquirió autoridad sobre ellos.

Por tanto, al enjuiciar las reivindicaciones de derechos diferenciados en función del grupo necesitamos saber si los derechos que se reclaman subsanan injusticias o bien reconocen acuerdos históricos surgidos de los términos de la federación. Creo que ambos supuestos proporcionan un fundamento legítimo a los derechos diferenciados en función del grupo, aunque ambos casos plantean cuestiones difíciles de resolver.

Por ejemplo, ¿cómo deberíamos responder ante los acuerdos que en la actualidad resultan injustos merced al cambio de las condiciones? Las reivindicaciones territoriales reconocidas en diversos tratados pueden ser excesivas, o insuficientes, dados los cambios demográficos y de estilo de vida de las comunidades indígenas. Las competencias otorgadas a Quebec en 1867 pueden no ser ya apropiadas en la época de las telecomunicaciones. Parece erróneo seguir al pie de la letra los tratados históricos cuando ya no satisfacen las necesidades de las minorías.

13. Para una sutil discusión de la compleja interacción entre la igualdad y el argumento de los tratados en el contexto neozelandés, véase Sharp, 1990, págs, 135-136; Mulgan, 1989, cap. 4. Como señala Sharp, existe una tendencia a leer los principios de la igualdad remontándolos a los tratados históricos.

En virtud de estas circunstancias cambiantes, y debido a las dificultades de interpretación de los acuerdos originales, muchas comunidades minoritarias quieren renegociar sus acuerdos históricos. Quieren que sus derechos diferenciados en función del grupo figuren de forma más explícita en la Constitución y, en muchos casos, que se amplíen. Ésta es una de las causas principales de la actual crisis constitucional en Canadá, habida cuenta de que ha dado a los canadienses que consideran que los derechos diferenciados en función del grupo no son justos una oportunidad de restringir y no de consolidar tales derechos.

Esto indica que, si queremos defender los derechos diferenciados en función del grupo, no deberíamos basarnos exclusivamente en los acuerdos históricos. Puesto que los acuerdos históricos siempre deben ser interpretados y es inevitable actualizarlos y revisarlos, hemos de ser capaces de basar los acuerdos históricos en una teoría de la justicia más profunda. La argumentación histórica y la argumentación de la igualdad deben ser complementarias.

3. El valor de la diversidad cultural

La tercera defensa de conceder derechos diferenciados en función del grupo a las minorías nacionales apela al valor de la diversidad cultural. Como ya he comentado, los liberales ensalzan las ventajas de tener una cultura que englobe diversos estilos de vida, de manera que, presumiblemente, aprueban también la diversidad adicional derivada de tener dos o más culturas en el mismo país. Probablemente la diversidad intercultural —al igual que la diversidad intracultural— contribuye a enriquecer la vida de las personas (Schwartz, 1986, cap. 1).

Este argumento resulta atractivo para muchas personas porque evita centrarse exclusivamente en los intereses de los miembros de los grupos, por un lado, y, además, porque en lugar de ello se centra en la forma en que el grueso de la sociedad se beneficia también de los derechos diferenciados en función del grupo. Como señala Richard Falk, «la diversidad societal mejora la calidad de vida, enriqueciendo nuestra experiencia y ampliando los recursos culturales». Por consiguiente, la protección de las culturas minoritarias «se identifica cada vez más como la expresión de unos intereses ilustrados en sentido amplio» (Falk, 1988, pág. 23). Mientras que las dos primeras argumentaciones apelan a las *obligaciones* de la mayoría, esta tercera apela a los *intereses* de la mayoría y defiende los derechos no en términos de justicia, sino de interés.

Se dice que la diversidad cultural es valiosa, tanto en el sentido cuasiestético de que crea un mundo más interesante, como porque otras culturas poseen modelos alternativos de organización social que puede resultar

útil adaptar a nuevas circunstancias.[14] Este último aspecto suele mencionarse con relación a los pueblos indígenas, cuyos estilos de vida tradicionales proporcionan un modelo de relación sostenible con el entorno. Se acepta cada vez más que las actitudes occidentales hacia la naturaleza son insostenibles y autodestructivas, por lo que los pueblos indígenas «pueden proporcionar modelos, inspiración y guía para la tarea esencial de redefinir un nuevo orden mundial» (Falk, 1988, pág. 23; véase Clay, 1989, pág. 233; O'Brien, 1987, pág. 358).

Hay algo de cierto en la anterior argumentación sobre el valor de la diversidad cultural. Con todo, pienso que es erróneo darle demasiada importancia a la hora de defender los derechos nacionales. En primer lugar, una de las razones básicas de que valoremos la diversidad intracultural pierde fuerza cuando se aplica a la diversidad intercultural. En efecto, el valor de la diversidad en el seno de una cultura es que crea más opciones para cada individuo y amplía así su ámbito de elección. No obstante, proteger las minorías nacionales no amplía en el mismo sentido el ámbito de elección accesible a los miembros de la mayoría. Como expliqué en el capítulo anterior, la decisión de abandonar la propia cultura es cualitativamente diferente de la decisión de cambiar dentro de la propia cultura. La primera es una perspectiva difícil y penosa para la mayoría de la gente, de ahí que muy pocas personas de la cultura mayoritaria opten por asimilarse a una cultura minoritaria. En realidad, las medidas para proteger a las minorías nacionales pueden reducir la diversidad en el seno de la cultura mayoritaria, al menos comparada con una situación en que las minorías, incapaces de mantener su cultura societal, se ven forzadas a integrarse y a aportar su contribución específica a la diversidad de la cultura predominante. Cuando un Estado alberga dos o más culturas, se amplían las posibilidades de elección de los individuos, pero sólo hasta cierto punto, por lo que no resultaría plausible hacer de ello la justificación fundamental de los derechos de las minorías.

Además del valor que representa la ampliación de las elecciones individuales, la diversidad cultural ofrece otras ventajas de tipo estético y educativo, aunque no está claro que ninguno de estos valores pueda justificar, por sí mismo, los derechos de las minorías. Uno de los problemas es que la diversidad cultural sólo beneficia a la mayoría de una manera superficial y general, mientras que los costes que ésta representa para los miembros individuales de la mayoría son, en ocasiones, bastante elevados. En Quebec y

14. Tales argumentos son análogos a los que se suelen emplear para la protección de las plantas y las especies animales en peligro de extinción, que por una parte enriquecen el mundo desde un punto de vista estético y, por otra, ofrecen fuentes potenciales de valioso material genético o de otras sustancias que pueden ser beneficiosas para la humanidad.

Puerto Rico todo el mundo puede beneficiarse vagamente de la existencia de florecientes culturas minoritarias. Pero a algunos miembros de la cultura mayoritaria se les pide que paguen un precio nada desdeñable para que otros puedan gozar de esas ventajas difusas. Por ejemplo, es improbable que los anglófonos monolingües residentes en Quebec o Puerto Rico obtengan empleos gubernamentales o puedan ir a escuelas públicas donde la docencia se imparta en inglés, prestaciones que tendrían aseguradas en cualquier otro lugar. De igual manera, las personas no indias residentes en territorio indio pueden ser discriminadas cuando intenten acceder a los recursos naturales o ejercer su derecho a votar en las elecciones locales. No está claro que las difusas ventajas que el conjunto de la sociedad obtiene de la diversidad justifiquen la imposición de este tipo de sacrificios a determinadas personas. Me parece que tales sacrificios únicamente son consistentes con la justicia si son necesarios no para fomentar las ventajas de los miembros de la mayoría, sino para evitar sacrificios aún mayores a los miembros de la minoría nacional.

Además, existen muchas maneras de fomentar la diversidad, por lo que resulta harto probable que la protección de las minorías nacionales implique más costes para la mayoría que otros procedimientos. Por ejemplo, una sociedad podría potenciar razonablemente su diversidad aumentando la inmigración procedente de diversos países, lo que supondría un coste menor que la protección de las minorías nacionales. El argumento de la diversidad no puede explicar por qué estamos obligados a mantener el tipo concreto de diversidad creado por la presencia de una minoría nacional viable y autogobernada.

El argumento de la diversidad plantea, además, otro problema adicional. Supongamos que el valor estético o educativo de la diversidad justifica la imposición de determinados costes sobre los miembros de la cultura mayoritaria. En ese caso, ¿por qué el valor de la diversidad no justifica también que impongamos a los miembros de la minoría la obligación de mantener su cultura tradicional? Si las ventajas de la diversidad cultural para el conjunto de la sociedad pueden justificar la restricción de las libertades o las oportunidades individuales, ¿qué importancia tiene que tales restricciones se impongan a las personas pertenecientes al grupo o ajenas a él? He señalado antes que una teoría liberal de los derechos de las minorías puede aceptar protecciones externas, pero no restricciones internas. Resulta difícil concebir cómo la argumentación de la diversidad puede trazar esta distinción. Puesto que apela a los intereses del grueso de la sociedad, no puede explicar por qué las minorías deberían poder decidir por sí mismas si mantienen su cultura y cómo lo hacen.

En mi opinión, la argumentación de la diversidad no basta, por sí misma, para justificar los derechos de las minorías nacionales. La protección de

las minorías nacionales beneficia a la mayoría, algo digno de tenerse en cuenta, pero es mejor considerar que estas difusas ventajas son un subproducto deseable de los derechos nacionales, que considerar que constituyen la justificación básica de los mismos. Por el momento, la mayor parte de las culturas mayoritarias no han considerado que el mantenimiento de las culturas minoritarias responda a sus propios «intereses ilustrados». Sin duda esto se debe en parte a los prejuicios etnocéntricos, pero debemos reconocer que las naciones mayoritarias tienen poderosos intereses —como un mayor acceso a las tierras y a los recursos de la minoría, una mayor movilidad individual, estabilidad política, etcétera— que las impulsan a rechazar los derechos de autogobierno de las minorías nacionales. Es improbable que las mayorías acepten los derechos nacionales basándose exclusivamente en sus propios intereses, es decir, sin que de alguna manera crean que es de justicia hacerlo. Y a la inversa, es improbable que las mayorías acepten sus obligaciones de justicia hacia las minorías nacionales si no creen que ganan algo en el proceso. Así las cosas, la argumentación de la diversidad funciona mejor cuando se combina con argumentaciones de justicia.

La argumentación de la diversidad resulta más plausible como defensa de los derechos poliétnicos de los grupos étnicos. A diferencia del autogobierno nacional, estos derechos contribuyen directamente a la diversidad en el seno de la cultura mayoritaria. Además, no implican el mismo tipo de restricciones sobre la movilidad o las oportunidades económicas de la mayoría. De hecho, determinadas políticas poliétnicas se pueden considerar como la extensión natural de las políticas estatales que se ocupan de subvencionar las artes, los museos, la televisión educativa, etcétera.[15] Aquí se plantea de nuevo el problema de que hay muchas maneras de fomentar la diversidad. Enseñar a los niños a que sean bilingües fomenta la diversidad, pero esto no puede explicar por qué deberíamos enseñar lenguas de los inmigrantes en particular. Por consiguiente, la argumentación de la diversidad complementa, pero no sustituye, a las argumentaciones de justicia basadas en la igualdad o en el acuerdo histórico.

15. Muchos liberales defienden la financiación estatal de las artes o de los museos basándose en que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar a las generaciones futuras una gama de opciones suficiente, que el mercado quizá no podría garantizar (Dworkin, 1985, cap. 11; Raz, 1986, pág. 162; Black, 1992; Kymlicka, 1989*b*, págs. 893-895). Si aceptamos que las medidas activas para conservar la riqueza y la diversidad cultural están justificadas, dentro de este apartado pueden englobarse programas como la financiación de festivales étnicos o la enseñanza de las lenguas de los inmigrantes. De hecho, como he señalado en el capítulo 2, algunas personas defienden estas subvenciones simplemente como una forma de asegurar que el Estado no discrimina a los grupos étnicos en lo que se refiere a la financiación del arte y la cultura. (Debo señalar que otros liberales consideran que estas subvenciones estatales son ilegítimas; por ejemplo, Rawls, 1971, págs. 331-332; Waldron, 1989.)

4. La analogía con los Estados

Hasta aquí he dado por supuesto que el peso de la prueba recae en quienes desean que la tradición liberal incorpore los derechos diferenciados en función del grupo. Pero podemos y debemos cuestionar este supuesto. En muchos aspectos, son los detractores de los derechos de las minorías quienes proponen una revisión de la teoría y la práctica liberal. Como se ha expuesto en el capítulo 4, durante mucho tiempo determinados derechos diferenciados en función del grupo han formado parte de la tradición liberal. Además, tales derechos constituyen un supuesto lógico de la práctica liberal existente.

Por ejemplo, la mayoría de teóricos liberales aceptan sin reservas que el mundo está, y estará, compuesto de Estados separados, a cada uno de los cuales se le supone el derecho de determinar quién puede cruzar sus fronteras y obtener la ciudadanía. Creo que este supuesto únicamente puede justificarse apelando a la misma clase de valores que fundamentan los derechos diferenciados en función del grupo dentro de cada Estado. Me parece que la perspectiva liberal ortodoxa sobre el derecho de los Estados a determinar quién adquiere la ciudadanía descansa en los mismos principios que justifican la ciudadanía diferenciada en función del grupo dentro de los Estados, porque aceptar lo primero lleva, lógicamente, a aceptar lo segundo.

Vale la pena explorar este punto con cierto detenimiento. La existencia de los Estados, así como el derecho de los gobiernos a controlar la entrada a lo largo de las fronteras estatales, plantea a los liberales una profunda paradoja. La mayor parte de los teóricos del liberalismo defienden sus teorías en términos de «igual respeto a las personas» e «iguales derechos para los individuos», lo que sugiere que todas las «personas» o «individuos» tienen derecho por igual a entrar en un Estado, a participar en su vida política y a compartir sus recursos naturales.

Sin embargo, en la realidad estos derechos se reservan exclusivamente a los *ciudadanos*. Y no todo el mundo puede convertirse en ciudadano, aun cuando esté dispuesto a jurar fidelidad a los principios liberales. Por el contrario, existen millones de personas que quieren obtener la ciudadanía en diversas democracias liberales y pese a ello se les niega tal eventualidad. Incluso el país occidental más abierto en términos de inmigración acepta únicamente una fracción del número de personas que acudirían a él si sus fronteras estuvieran verdaderamente abiertas. De hecho, a menudo se niega la entrada a los aspirantes a inmigrante, siendo habitual que en la frontera guardias armados les hagan volver sobre sus pasos. A tales personas se les niega el derecho a entrar y a participar en el Estado porque no han nacido en el grupo adecuado.

Por tanto, puede decirse que la ciudadanía constituye un concepto in-

trínsecamente diferenciado en función del grupo. A menos que uno esté dispuesto a aceptar un único gobierno mundial o que los Estados abran totalmente sus fronteras —y muy pocos teóricos del liberalismo están dispuestos a aceptar ninguna de las dos cosas—, la distribución de derechos y prestaciones en función de la ciudadanía supone establecer distinciones entre las personas en virtud de su pertenencia de grupo.[16]

Esto crea una profunda contradicción en el seno de la mayoría de las teorías liberales. Como señaló Samuel Black, los teóricos del liberalismo suelen empezar hablando de la igualdad moral de las «personas», pero acaban hablando de la igualdad de los «ciudadanos» sin explicar ni aludir en modo alguno a dicho cambio (Black, 1991). ¿Qué puede justificar que se restrinjan los derechos de ciudadanía a los miembros de un grupo determinado y no se conceda a todas las personas que la desean?

Algunos críticos han argumentado que los liberales no pueden justificar esta restricción, así como que la lógica del liberalismo exige fronteras abiertas, exceptuando quizá algunas restricciones temporales en aras del orden público.[17] Y seguramente están en lo cierto si nos atenemos a la idea de que el liberalismo debería ser indiferente a la pertenencia cultural y a la identidad nacional de las personas. Las fronteras abiertas aumentarían espectacularmente la movilidad y las oportunidades de los individuos; por consiguiente, si el liberalismo exige que se trate a las personas exclusivamente «como individuos» e independientemente de su pertenencia de grupo, desde una perspectiva liberal las fronteras abiertas son claramente preferibles.

Sin embargo, creo que pueden justificarse algunos límites a la inmigración si reconocemos que los Estados liberales existen no sólo para proteger los derechos normales y las oportunidades de los individuos, sino también para proteger la pertenencia cultural de las personas. Los liberales asumen implícitamente que las personas pertenecen a culturas societales, que proporcionan el contexto de elección de los individuos, así como que una de las funciones de la separación de los Estados es la de reconocer que las gentes pertenecen a culturas separadas. En el capítulo 4 he señalado ejemplos de ello en la tradición liberal, así como con la discusión rawlsiana sobre la ciudadanía y los vínculos culturales en el capítulo 5. Sin embargo,

16. Por tanto, la conocida distinción entre la manera «consociacional» y la manera «universal» de incorporar a los individuos al Estado es errónea (Asch, 1990). Existe una distinción entre los modelos de ciudadanía que incorporan a los ciudadanos basándose en criterios uniformes o en función de la pertenencia a determinados grupos. Pero la ciudadanía uniforme no es ciudadanía *universal*. Ningún país toma en consideración la ciudadanía universal.

17. Véanse las referencias en el capítulo 5, nota 17.

una vez explicitados estos supuestos, queda claro que, en los Estados multinacionales, la pertenencia cultural de algunas personas sólo puede reconocerse y protegerse con la aprobación de derechos diferenciados en función del grupo dentro del Estado.

Invariablemente, los teóricos del liberalismo limitan la ciudadanía a los miembros de un grupo determinado y no a todas las personas que la desean. La razón más plausible de ello —el reconocimiento y la protección de nuestra pertenencia a culturas específicas— sirve también para argumentar la necesidad de los derechos diferenciados en función del grupo en el seno de un Estado. Puede haber otras razones para restringir la ciudadanía a un grupo determinado que no hagan referencia alguna a la importancia de los grupos culturales. Es difícil decir cuáles son, ya que son pocos los liberales que se dedican a discutir el cambio que se produce entre «la igualdad de las personas» y «la igualdad de los ciudadanos». No obstante, me parece más justo decir: en la medida en que los teóricos del liberalismo aceptan el principio por el que la ciudadanía puede restringirse a los miembros de un grupo determinado, les corresponde a ellos exlicar por qué no se sienten inclinados a aceptar los derechos diferenciados en función del grupo dentro de un Estado.[18] En la medida en que los liberales creen en Estados separados con ciudadanía restringida, el peso de la prueba recae tanto en los detractores de los derechos diferenciados en función del grupo como en sus partidarios.

5. Conclusión

En los dos últimos capítulos he intentado demostrar que los liberales pueden y deben aceptar una amplia gama de derechos diferenciados en función del grupo para las minorías nacionales y los grupos étnicos, sin sacrificar sus compromisos básicos con la libertad individual y la igualdad social.

18. Uno de los teóricos que ha intentado la cuadratura del círculo es Michael Walzer. Argumenta que está justificado que un Estado restrinja la ciudadanía a los miembros de un grupo determinado a fin de proteger una cultura específica (lo que Walzer denomina una «comunidad de carácter»). Admite que este mismo argumento puede justificar los derechos diferenciados en función del grupo *dentro* de un Estado, pero rechaza tales derechos porque éstos violan nuestros «acuerdos compartidos» (Walzer, 1983*a*, cap. 2). En diversos textos he expuesto que el argumento de Walzer es insatisfactorio (Kymlicka, 1989*a*, cap. 11). Véase también el capítulo 4 de este mismo libro. Quisiera subrayar una vez más que mi defensa de la legitimidad de las fronteras parcialmente cerradas no pretende defender el derecho de los grupos nacionales a mantener más de lo que equitativamente les corresponde. Antes al contrario, argumentaré que un país pierde su derecho a restringir la inmigración si no ha cumplido sus obligaciones de compartir su riqueza con los países más pobres del mundo. Véase Bader, 1995; Ackerman, 1980, págs. 256-257.

Quizá resulte útil resumir brevemente mi argumentación. He intentado demostrar cómo la libertad de elección depende de las prácticas sociales, de los significados culturales y de la existencia de una lengua compartida. Nuestra capacidad de formar y de revisar un concepto del bien está íntimamente ligada a nuestra pertenencia a una cultura societal, puesto que el contexto de elección individual consiste en la gama de opciones que nos ha llegado a través de la cultura. Decidir cómo guiar nuestras vidas conlleva, en primera instancia, explorar las posibilidades que nuestra cultura nos proporciona.

Sin embargo, si las minorías culturales tienen que ofrecer este contexto de elección a sus miembros, pueden necesitar protección ante las decisiones económicas y políticas de la cultura mayoritaria. Por ejemplo, pueden necesitar competencias de autogobierno o derechos de veto sobre determinadas decisiones relativas a la lengua y a la cultura, así como estar en condiciones de limitar la movilidad de los emigrantes o los inmigrantes en sus territorios.

Aunque a primera vista los derechos diferenciados en función del grupo para las minorías pueden parecer discriminatorios, habida cuenta de que asignan derechos individuales y poderes políticos diferenciadamente en virtud de la pertenencia de grupo, en realidad son consistentes con los principios liberales de igualdad. De hecho, los derechos diferenciados en función del grupo son necesarios para la tesis mantenida por Rawls y Dworkin, según la cual la justicia exige eliminar o compensar los perjuicios inmerecidos o «moralmente arbitrarios», particularmente si éstos son «profundos y extendidos, y están presentes desde el nacimiento» (Rawls, 1971, pág. 96). De no ser por estos derechos diferenciados en función del grupo, los miembros de las culturas minoritarias no tendrían la misma posibilidad de vivir y de trabajar con su propia lengua y cultura que los miembros de las culturas mayoritarias dan por supuesta. He sostenido que este perjuicio es tan profundo y moralmente arbitrario como las desigualdades raciales y de clase que suelen preocupar a los liberales.

Esta argumentación en pro de los derechos diferenciados en función del grupo para las minorías nacionales basada en la igualdad queda reforzada si apelamos a los acuerdos históricos y al valor de la diversidad cultural. Por otro lado, se confirma por la manera en que los liberales invocan implícitamente la pertenencia cultural para defender las fronteras estatales y las restricciones de la ciudadanía. He argumentado también que los derechos poliétnicos para los grupos étnicos pueden justificarse merced a que fomentan la igualdad y la diversidad cultural en el conjunto de la sociedad.

Estas afirmaciones no son en absoluto incontrovertibles, por lo que podrían cuestionarse en diversos puntos. Se podría negar que los significados culturales dependan de una cultura societal, o que los individuos están es-

trechamente vinculados con su propia cultura societal. Se podría negar también que las culturas minoritarias sean vulnerables a las decisiones del grueso de la sociedad, o que dicha vulnerabilidad constituya una injusticia. También podría negarse que los acuerdos históricos tenga algún peso moral, o que valga la pena fomentar la diversidad cultural.

Pese a todo, creo que cada una de estas afirmaciones es plausible. Quienquiera que las cuestione tendrá que dar una explicación alternativa de qué es lo que hace que la gente disponga de elecciones significativas, o de qué es lo que la justicia exige en materia de derechos lingüísticos, de festividades públicas, de fronteras políticas y de división de poderes. Además, tendría que ofrecer también una explicación alternativa de cómo se justifica que se restrinja la ciudadanía a los miembros de un grupo determinado o no se conceda a todo aquel que la desee. No basta simplemente con decir que un Estado liberal debería responder a las diferencias étnicas y nacionales con una omisión bienintencionada. Ésta es una postura incoherente que evita habérselas con las inevitables conexiones entre Estado y cultura.

La idea de que los derechos diferenciados en función del grupo para los grupos nacionales y étnicos puede y debe ser aceptada por los liberales difícilmente es una sugerencia radical. De hecho, muchas democracias liberales multinacionales aceptan ya tal obligación, por lo que proporcionan escolaridad pública y servicios gubernamentales en la lengua de las minorías nacionales. Muchas han adoptado también la forma del federalismo, de manera que las minorías nacionales sean mayoría en una de las unidades federales (Estados, provincias o cantones). Y muchos Estados liberales poliétnicos han adoptado diversas formas de políticas poliétnicas y derechos diferenciados en función del grupo, así como exenciones para los grupos inmigrantes. Al igual que Jay Sigler, creo que plantear una defensa liberal de los derechos de las minorías «no crea un mandato en favor de un gran cambio, sino que simplemente ratifica y explica los cambios que han tenido lugar en ausencia de teoría» (Sigler, 1983, pág. 196).

Pero si existen sólidos argumentos en favor de los derechos diferenciados en función del grupo, ¿por qué los liberales los han rechazado con tanta frecuencia? Como he señalado en el capítulo 4, la explicación no puede ser que el liberalismo se basa en un «individualismo abstracto», en el hecho de que conciba al individuo como un átomo solitario e independiente de su entorno cultural. Espero que los capítulos 4 y 5 hayan disipado toda percepción de que los liberales ignoran que los individuos dependen de su sociedad y de su cultura.

Pero esto plantea un enigma. Si la autonomía individual y la identidad personal están vinculadas a la pertenencia a la propia cultura societal, desarollar una teoría de los derechos de las culturas minoritarias debiera

ser en buena lógica una de las tareas fundamentales de cualquier teoría liberal. Así las cosas, ¿por qué tan pocos teóricos contemporáneos del liberalismo apoyan las medidas encaminadas a proteger a los grupos culturales, como los derechos lingüísticos para grupos específicos, las reivindicaciones territoriales o la autonomía federal? En el capítulo 4 he explorado algunas de las razones históricas. Creo que otra parte de la explicación se encuentra en el hecho de que los teóricos del liberalismo contemporáneo asumen implícitamente que los países contienen una sola nación. Son totalmente conscientes de que los Estados modernos son culturalmente diversos; de hecho, la naturaleza pluralista de las democracias liberales modernas es uno de los temas recurrentes en sus escritos. Pero implícitamente dan por supuesto que este tipo de diversidad procede de las variaciones que ha experimentado el concepto de bien de las personas o del fenómeno de la inmigración; es decir, que se centran en la diversidad filosófica, religiosa y étnica en el seno de una única cultura basada en una lengua compartida.[19] No reconocen ni discuten la existencia de Estados multinacionales, con diversas culturas societales, diferentes lenguas y grupos nacionales.

Por ejemplo, Dworkin señala que «en el mundo moderno de la inmigración y cambios de fronteras» los ciudadanos no comparten un sustrato racial o étnico, por lo que la vida comunal de la comunidad política no puede incluir una única «lealtad étnica» (1989, pág. 497). Pero como he señalado anteriormente, Dworkin da por supuesta una «estructura cultural» común basada en una «lengua compartida» (1985, págs. 230, 233; 1989, pág. 488). De un modo similar, así como Rawls subraya «el hecho del pluralismo» —especialmente del pluralismo religioso— Dworkin equipara la comunidad política con una única «cultura completa» y con un único «pueblo» que pertenece a la misma «sociedad y cultura» (1978, pág. 70, nota 8; 1993*a*, págs. 18, 222, 277; 1993*b*, pág. 48).

Este supuesto implícito según el cual los Estados son uninacionales, pocas veces se explica o se defiende. No es que estos autores rechacen explícitamente la posibilidad de que las minorías nacionales tengan derechos especiales, o que critiquen directamente los argumentos de la igualdad o de la historia en defensa de estos derechos. Lo que sucede es que ignoran to-

19. Sobre la tendencia de los liberales a tratar la diversidad como una cuestión de variaciones de los valores y creencias individuales, véase A. Phillips, 1993; Galeotti, 1993, pág. 590. Para un ejemplo de esta concepción «arrogantemente cerebral» de la diversidad, véase Rawls, 1993*a*, págs. xxvii-xxix, donde aborda los modernos conflictos de raza, etnicidad y género como si fueran análogos a los conflictos sobre las creencias religiosas durante la Reforma; es decir, como si fueran conflictos relativos a las creencias individuales sobre «el significado, el valor y los fines de la vida humana».

talmente la cuestión. Los expertos en teoría liberal contemporáneos no discuten las diferencias entre los Estados-nación y los Estados poliétnicos o multinacionales, ni tampoco las argumentaciones que postulan la modificación de los principios liberales en países que constituyen una «federación de pueblos».

Esto demuestra, a mi entender, que es erróneo subsumir la cuestión de los derechos de las minorías bajo uno de los debates más conocidos de la filosofía política contemporánea, a saber: el debate entre «individualistas» y «comunitaristas», entre «universalistas» y «contextualistas», entre «imparcialistas» y «teóricos de la diferencia», o bien entre «racionalistas» y «posmodernos». Se trata de una tendencia muy común (véase al efecto I. Young, 1993*a*; Gochnauer, 1991; Galenkamp, 1993; Trakman, 1992; Torres, 1991; Addis, 1991; Todorov, 1993, págs. 392-399), aunque proviene de una visión excesivamente simplificada de las cuestiones implicadas en los derechos de las minorías. Según diversos especialistas, la cuestión central a la hora de valorar los derechos de las minorías es, en principio, si se acepta la idea de reconocer políticamente las comunidades o las diferencias de grupo. Por consiguiente, se dice que los defensores del individualismo y el universalismo se oponen en principio a tal reconocimiento, mientras que los defensores de la comunidad y la diferencia lo apoyan. Sin embargo, como ya he señalado, todas las teorías políticas deben reconocer determinadas formas de diferencias de grupo y apoyar determinadas comunidades culturales. Esto resulta inevitable para toda teoría que aborde cuestiones de política lingüística, festividades públicas, fronteras políticas y normas de inmigración. Éste es el caso de los liberales individualistas, de los socialistas internacionalistas y también de los conservadores, los comunitaristas y los posmodernos.

Por tanto, el debate sobre los derechos de las minorías no es un debate acerca de si es o no legítimo apoyar a las «comunidades» o reconocer las «diferencias». Se trata más bien de un debate acerca de si se debe apoyar el tipo concreto de diferencia cultural y de comunidad característico de las minorías nacionales. Y, como ya he señalado, algunos liberales, pese a su «individualismo» y «universalismo», admiten que es de justicia proporcionar a las minorías nacionales la misma ayuda que reciben las naciones mayoritarias. Por el contrario, algunos comunitaristas y particularistas, pese a su compromiso con la «comunidad» y la «diferencia», se han mostrado reacios a aceptar las reivindicaciones de las minorías nacionales. Para ellos, las minorías nacionales son prácticamente lo mismo que los grupos étnicos o los movimientos sociales, es decir, son formas de diferencia y de comunidad que pueden y deben acomodarse dentro del conjunto de la sociedad mediante derechos específicos en función del grupo. No están dispuestos a aceptar que las minorías nacionales han de reconocerse co-

mo sociedades separadas y autogobernadas al igual que el grueso de la sociedad.[20]

Como he señalado en el capítulo 4, la historia de los derechos de las minorías indica que existe poca o ninguna correlación entre los debates metaéticos y apoyar los derechos de las minorías nacionales. Las opiniones de la gente sobre los derechos de las minorías están conformadas no sólo por sus premisas morales o filosóficas básicas, sino por factores más concretos, entre los que se cuentan los prejuicios etnocéntricos, la inquietud por la paz internacional y las relaciones de las superpotencias, así como por las preocupaciones acerca de las precondiciones del consenso democrático y la armonía social. Estas consideraciones no se corresponden de ninguna manera simple o coherente con las premisas filosóficas y morales esenciales de las personas.

Estos grandes debates filosóficos no son irrelevantes para el debate político sobre los derechos de las minorías. No obstante, la conexión entre ambos debates está matizada por numerosos supuestos adicionales sobre la naturaleza de las diferencias étnicas y nacionales y sobre el papel de las mismas en la política interna y la política internacional. Son estos supuestos adicionales los que en gran medida explican la postura que actualmente defienden determinados teóricos, sean cuales fueren sus premisas filosóficas más profundas.

Por esta razón, las reivindicaciones de las minorías nacionales y de los grupos étnicos plantean un profundo reto a todas las tradiciones políticas occidentales, todas ellas conformadas, implícita o explícitamente, por las mismas influencias históricas que conformaron el pensamiento liberal. Por consiguiente, la tarea de desarrollar una teoría de los derechos de las minorías coherente y bien fundamentada no atañe únicamente a los liberales.

Aun en el caso de que los derechos diferenciados en función de la pertenencia a un grupo pudieran defenderse apelando a criterios de justicia, seguirá habiendo un grupo de liberales que manifestarán su temor frente a tales derechos por una diversidad de razones. Así, algunos aducen que esos

20. Éste es el caso de la descripción postmoderna que hace Young de los derechos de las minorías. Según su visión de la «diferencia relacional», los grupos culturales «han de autoconsiderarse como participantes de la misma sociedad», como parte de «una única organización política», cuyos procedimientos comunes de toma de decisiones se considera que «vinculan legítimamente» a todos las personas por igual. La diferencia cultural en el seno de un Estado debería acomodarse mediante los derechos diferenciados en función del grupo dentro de una única sociedad (es decir, mediante la representación del grupo en los principales organismos políticos del conjunto de la sociedad), y no mediante la creación de dos o más sociedades separadas y autogobernadas dentro de un Estado (I. Young, 1993*a*, pág. 135). Al igual que muchos liberales, Young teme el impacto de los derechos nacionales sobre otros movimientos políticos o sobre la paz interna.

derechos fomentan la división, habida cuenta de que subrayan las diferencias frente a los elementos comunes y compartidos. Otros sostienen que, aunque los derechos diferenciados en función del grupo pueden ser correctos en virtud de razones históricas o de igualdad, son inviables en la práctica. *De ahí que, para reforzar mi argumentación y disipar dichos temores*, me vaya a ocupar de la unidad social en el capítulo 9. Antes, sin embargo, voy a examinar algunas de las cuestiones que se derivan de la noción de derechos de representación.

Capítulo 7

ASEGURAR LA VOZ DE LAS MINORÍAS

En los dos capítulos precedentes he intentado ofrecer una defensa liberal de una amplia gama de derechos de autogobierno para las minorías nacionales y de derechos poliétnicos para los grupos étnicos. Pero no hay una fórmula única para decidir cuáles son exactamente los derechos que deberían concederse a cada grupo. A lo largo de la exposición han quedado temas irresueltos: no todos los grupos étnicos se ajustan claramente a la categoría de «minorías nacionales» o de «grupos étnicos»; la interpretación de los acuerdos históricos acostumbra a ser dificultosa; las vulnerabilidades y los inconvenientes a los que se enfrentan las minorías no son fáciles de evaluar o de subsanar y si apelamos a la igualdad, a la historia y a la diversidad podemos llegar a conclusiones contradictorias. Las zonas grises aumentan cuando consideramos el estatus de las minorías iliberales (capítulo 8) y la necesidad de promover la unidad social (capítulo 9).

Todas estas indeterminaciones son inevitables dada la complejidad de intereses, principios y circunstancias históricas en juego. A consecuencia de ello, muchos aspectos conflictivos importantes únicamente pueden resolverse caso por caso, a la luz de la historia concreta de cada grupo, del estatus del mismo en el conjunto de la sociedad, y de las elecciones y las circunstancias de sus miembros. En resumen, estas indeterminaciones deben resolverse políticamente, mediante negociaciones de buena fe y mediante las concesiones mutuas propias de las políticas democráticas. Todo ello significa que es necesario pensar en la equidad, no sólo de los derechos diferenciados en función del grupo, sino también del procedimiento de toma de decisiones a través de las cuales se definen y se interpretan tales derechos.

La equidad en el procedimiento de toma de decisiones implica, entre otras cosas, escuchar y tener en cuenta los intereses y las perspectivas de la minoría. Y para lograr este objetivo son de capital importancia los derechos políticos clásicos que proporcionan los derechos comunes de ciudadanía. Cuando las minorías tienen derecho a votar y a presentarse a las elecciones, a organizarse políticamente y a defender públicamente sus criterios, es prácticamente seguro que sus intereses reciben la debida atención.

Sin embargo, de la misma manera que los derechos individuales pueden resultar insuficientes para la justa acomodación de las diferencias existentes entre los grupos, los derechos políticos individuales pueden resultar

insuficientes para representar equitativamente estas diferencias. Como expuse en el capítulo 2, diversos grupos siguen teniendo muy poca representación en el legislativo, aunque los derechos políticos de sus miembros individuales no sufran restricción alguna. Por ejemplo, los afroamericanos constituyen el 12,4 % de la población estadounidense, pero únicamente ocupan el 1,4 % del total de los cargos electos; es decir, que solamente poseen una novena parte de los cargos que deberían tener en función de su peso democrático (lo que se ha llamado su «representación electoral proporcional»). Los hispanos constituyen el 8 % de la población, pero únicamente ocupan el 0,8 % de los cargos electos; es decir, una décima parte de su representación electoral proporcional. En Canadá, los pueblos aborígenes constituyen el 3,5 % de la población, pero únicamente poseen el 1 % de los escaños del legislativo federal, lo que supone escasamente una cuarta parte de su representación electoral proporcional.

El problema de la representación insuficiente no atañe únicamente a las minorías étnicas, raciales y nacionales. Por ejemplo, en Canadá las mujeres constituyen más del 50 % de la población, pero únicamente ocupan el 13 % de los escaños del legislativo federal, lo que supone una cuarta parte de su representación electoral proporcional. (Y otras muchas democracias occidentales están todavía peor en este aspecto.) También es notoria la insuficiente representación de las personas que padecen discapacidades físicas, así como de las personas económicamente desfavorecidas. En la práctica, «para optar a un cargo importante es prácticamente indispensable tener un estatus de clase media».[1]

A consecuencia de ello, en todas las democracias occidentales muchas personas consideran que el proceso electoral y legislativo es «poco representativo», en tanto que no logra reflejar la diversidad de la población. Y esto ha desencadenado un creciente interés en la idea según la cual el legislativo debería reservar determinado número de escaños para los miembros de los grupos marginados o desfavorecidos.

En los Estados Unidos esto ha adoptado la forma de «redistribución de los distritos electorales»; es decir, se han vuelto a trazar las fronteras de los distritos electorales para permitir la creación de distritos con mayoría negra o con mayoría hispana. El que los negros constituyan la mayoría en un distrito determinado no garantiza la elección de un representante negro, aunque claramente la tendencia apunta a ello. Sin embargo, este mecanismo resulta muy limitado a la hora de superar el problema de la representa-

1. Raymond Wolfinger, citado en RCERPF, 1991, pág. i., 102. Para estadísticas sobre la escasa representación de negros e hispanos en los Estados Unidos, véase C. Davidson, 1992, pág. 46. Para estadísticas sobre la representación de los grupos sociales en Canadá, véase RCERPF, 1991, págs. 93-96 y 192.

ción insuficiente, ya que las técnicas de reformar las fronteras de los distritos no son eficaces cuando se trata de grupos territorialmente dispersos. Incluso en el caso de los afroamericanos, la reforma de las fronteras de los distritos ha dado mejores resultados en el sur del país, donde históricamente se ha concentrado la población negra. Pero los negros se han dispersado paulatinamente por todo el país, y a menudo es imposible reformar las fronteras para crear distritos de mayoría negra.[2]

Se han propuesto algunas formas de representación de grupo de mayor alcance. Por ejemplo, en el transcurso de la ronda de negociaciones constitucionales recientemente celebrada en Canadá, se presentaron diversas propuestas para garantizar la representación de los grupos. Durante décadas la reforma del Senado canadiense ha sido uno de los objetivos prioritarios, debido en parte a que sigue siendo un organismo no electo. En los últimos años, las propuestas de reforma se han centrado básicamente no sólo en la elección de los senadores, sino también en la elección de senadores de los grupos insuficientemente representados. El Comité de Acción Nacional sobre el Estatus de la Mujer (el *lobby* feminista más poderoso de Canadá) recomendó que el 50 % de los escaños del Senado se reservase a las mujeres, así como que se garantizase también la representación proporcional de las minorías étnicas. La Asociación Francófona de Alberta recomendó que al menos uno de los seis senadores electos propuestos para cada provincia representase la lengua minoritaria oficial de dicha provincia; y diversas comisiones gubernamentales defienden los distritos compuestos exclusivamente por aborígenes no sólo en el Senado, sino también en la Cámara de los Comunes.[3]

Estos tipos de propuestas no son exclusivos de Canadá, y en muchos países existen ya formas de representación de grupo.[4] En este capítulo exploraré la idea de la «representación de grupo» y cómo ésta se relaciona con diversas características del sistema de democracia representativa. Argumentaré que la representación de grupo no es intrínsecamente iliberal o antidemocrática, sino que en realidad es coherente con muchas características de nuestros actuales sistemas de representación (apartado 1). Además, hay determinadas circunstancias en las que la representación de grupo está espe-

2. Obviamente, esto depende de la magnitud de las elecciones. Es más sencillo crear distritos electorales de mayoría negra cuando se trata de elecciones locales que crearlo cuando se trata de elegir a los congresistas en las elecciones federales.

3. Discuto estas propuestas con mayor profundidad en Kymlicka, 1993*a*.

4. La representación de grupo es una de las características básicas de las democracias consociacionales, como Holanda y Bélgica (véase Lijphart, 1984; 1991). También hay casos de representación de grupo de los pueblos indígenas en diversas democracias occidentales (como Nueva Zelanda y Escandinavia). Y existen otros muchos casos de representación de grupo en todo el mundo (Malaisia, India, Líbano).

cialmente indicada (apartado 2). Sin embargo, a la hora de abordar las propuestas en favor de la representación de grupo se plantean diversas dificultades que es necesario resolver adecuadamente (apartado 3).

Algunas personas argumentan que el problema de la representación insuficiente se puede superar sin recurrir a la idea de la representación garantizada. Por ejemplo, los partidos políticos pueden ser más inclusivos si reducen las barreras que dificultan que las minorías étnicas y raciales, las mujeres o los pobres formen parte de las candidaturas o de la dirección del partido. Este planteamiento ofrece diversas opciones: limitar los gastos de las campañas de designación de candidatos; financiar con fondos públicos las mismas, bien sea directamente o bien haciendo que las contribuciones económicas a las campañas se puedan deducir de los impuestos; crear en cada partido comités de búsqueda formal de candidatos, que ayuden a identificar y designar a los potenciales candidatos pertenecientes a los grupos más desfavorecidos; o, por último, incentivar económicamente a los partidos para que designen o elijan miembros de estos grupos, etcétera.[5]

Otra manera de reformar el proceso consiste en adoptar alguna forma de representación proporcional, que en algunos países se ha asociado con la mayor inclusividad de los candidatos. Con el sistema electoral uninominal, de «el-primero-gana» empleado en la mayoría de los países angloamericanos, el electorado local de cada partido sólo puede designar un candidato. Por tanto, las campañas de designación de candidatos son campañas de suma nula; es decir, elegir a un negro (o a una mujer) significa rechazar a un blanco (o a un hombre). Por el contrario, la representación proporcional permite y promueve las «candidaturas equilibradas», o sea, asegura que la candidatura del partido incluya blancos y negros, hombres y mujeres, indígenas e inmigrantes. Además, la representación proporcional hace que durante el proceso de designación de candidatos las insuficiencias de representación sean más patentes y, por tanto, se puedan compensar. Sin embargo, mediante el sistema uninominal, si nueve de cada diez electorados locales eligen a un hombre blanco, el hecho puede deberse a diez decisiones no intencionales independientes, de manera que ninguna de ellas responda necesariamente a una voluntad discriminatoria o excluyente. Pero si un

5. Estas opciones se discuten en RCERPF, 1991, págs. 93-121, y en Megyery, 1991*a*; 1991*b*. Naturalmente, algunos miembros de los grupos desfavorecidos tienen dificultades no sólo para aspirar a la designación como candidatos o a la elección, sino simplemente para votar. Las opciones para mejorar la participación electoral van desde el uso de las lenguas no oficiales en las papeletas, emplear en las oficinas del censo a funcionarios que hablen las lenguas no oficiales, el registro permanente de votantes, fomentar la formación política de los votantes y emplear los medios de comunicación alternativos para dar a conocer las elecciones, etcétera.

partido se presenta a las elecciones con una candidatura de representación proporcional compuesta por diez personas que sólo incluye a una mujer o a una persona de color, su decisión de no presentar una candidatura más representativa es claramente deliberada. Por ésta y otras razones, es probable que la representación proporcional propicie un legislativo más representativo que el sistema uninominal de el-primero-gana.[6]

Muchas personas creen que, en primer lugar, se deberían intentar poner en práctica las medidas encaminadas a corregir las insuficiencias de representación de grupos concretos, y sólo en el caso de que éstas resultasen ineficaces (o funcionasen con demasiada lentitud) debería probarse la representación de grupo. Sin embargo, algunos países han ensayado ya estas medidas con resultados poco alentadores, de manera que probablemente las reivindicaciones en favor de la representación de grupo no desaparecerán (L. Young, 1994). Por tanto, es importante plantear qué papel puede jugar la representación de grupo en una teoría democrática liberal.

1. ¿QUÉ HAY DE NUEVO EN LA REPRESENTACIÓN DE GRUPO?

Algunas personas creen que la representación de grupo es una desviación radical de las concepciones de democracia representativa existentes, una desviación que intenta socavar algunas de las normas más preciadas de la democracia liberal, como los derechos individuales y la ciudadanía responsable. Otras creen que la representación de grupo es la extensión lógica de los principios y mecanismos de representación existentes, y que son coherentes con las características de la cultura política democrática liberal en un sentido amplio.

Algo hay de cierto en ambas perspectivas. Por una parte, la representación de grupo es una desviación radical del sistema de candidato único y de electorados geográficamente definidos que se emplea en diversas democracias angloamericanas. Y, por otra parte, plantea un profundo reto a nuestro concepto tradicional de representación, que abordaré en el siguiente apartado.

Pero también es cierto que la representación de grupo presenta cierta continuidad con determinadas características largo tiempo arraigadas en el proceso electoral. Por ejemplo, la representación de grupo se puede considerar una extensión de la antigua práctica establecida en muchos países mediante la cual se trazan los límites de los electorados locales de manera que reflejen «comunidades de intereses». Aunque a grandes rasgos se con-

6. Para una excelente discusión del impacto de la representación proporcional en la representación de las mujeres, en la que se inspiran los puntos expuestos en este párrafo, véase L. Young, 1994.

sidere que todas las circunscripciones electorales tienen la misma magnitud, no se pretende que sean grupos aleatorios compuestos por igual número de ciudadanos, sino que los límites de tales circunscripciones se trazan procurando que, en la medida de lo posible, las personas que las componen compartan determinados intereses —bien sean económicos, religiosos, ambientales, históricos o de otro tipo— que así se verán representados en el legislativo. Por ejemplo, en los Estados Unidos y en Canadá, las fronteras de las circunscripciones se trazan de manera que constituyan distritos electorales predominantemente rurales. De otra manera, en una sociedad crecientemente urbana, los intereses rurales y agrícolas quedarían relegados a un segundo plano.

En los Estados Unidos la práctica de crear circunscripciones electorales de mayoría negra es relativamente reciente, ya que se remonta al Decreto de Derechos Electorales de 1965. Sin embargo, pronto se convirtió en el ejemplo más conocido y controvertido de delimitación de fronteras encaminado a la creación de «comunidades de intereses». Y cuanto más inusual es la forma que adquiere el nuevo distrito, más se discute el procedimiento. Un caso reciente se produjo en Carolina del Norte, al crearse una circunscripción electoral con un singular perfil serpenteado de unos doscientos noventa kilómetros de largo y de algo más de un kilómetro de ancho, siguiendo el trazado de una carretera interestatal en cuyos márgenes se habían asentado muchos negros.[7]

La naturaleza conflictiva de estas sinuosas fronteras se debe, en parte, a que a menudo recuerdan el procedimiento empleado por los políticos sureños blancos para amañar las fronteras e *impedir* la creación de distritos con mayoría negra, habida cuenta de que también ellos retocaban las fronteras dándoles formas muy extrañas. Naturalmente, los trazados actuales intentan resolver el problema de la representación insuficiente, mientras que, por el contrario, el objetivo de los trazados antiguos de fronteras era lograr y mantener una representación insuficiente de los negros. Pero para muchos estadounidenses la idea de los distritos electorales con «conciencia de raza» sigue sin estar muy clara. Y, de hecho, recientemente el Tribunal Supremo manifestó, en el caso *Shaw* v. *Reno* (1993), que tendría una actitud de cautela ante cualquier trazado de las circunscripciones que implicase «segregación» de razas con fines electorales, al considerar que ello consolidaría los estereotipos raciales y exacerbaría los conflictos raciales.

7. Uno de los críticos comentaba que «si alguien circula por la carretera con las dos puertas del coche abiertas, atropellará a la mayoría de la población residente en el distrito», citado en *Shaw* v. *Reno*, 113 S. Ct. 2816 (1993), 2821. El plan del nuevo trazado del distrito fue recurrido ante los tribunales, y el Tribunal Supremo decretó que, *prima facie*, constituía una infracción anticonstitucional de la cláusula de igual protección. Discutiré esta sentencia en este mismo capítulo.

Sin embargo, es importante recordar que hay otros muchos ejemplos, muy poco cuestionados, de trazado de fronteras para que éstas se correspondieran con «comunidades de intereses» como las de los granjeros, los trabajadores, los grupos inmigrantes y las sectas religiosas. Esta práctica sólo es conflictiva cuando afecta a grupos raciales. Y parece injusto que esta práctica sea aplicable a todo el mundo a excepción de los negros, uno de los grupos peor representados en los Estados Unidos. Sería paradójico argumentar que, debido al historial de discriminación y prejuicios raciales, al grupo que más ha padecido esta discriminación no se le puede dar la más mínima oportunidad de beneficiarse de los nuevos distritos.[8]

En Canadá, la práctica de fomentar la representación de este tipo de comunidades está ampliamente aceptada y legalmente exigida en el Decreto de Reajuste de las Fronteras Electorales de 1964 y el Decreto de Representación de 1985. Además, fue ratificada por la reciente Comisión Real sobre la reforma electoral:

> Cuando una comunidad de intereses está dispersa entre dos o más distritos electorales, la capacidad de sus votantes para promover sus intereses colectivos disminuye. Por tanto, se reducen los incentivos para participar en las elecciones porque el resultado de las mismas es menos importante para su comunidad de intereses. Cuando esto sucede, especialmente si hubiera podido evitarse, se debilita la legitimidad del sistema electoral (RCERPF, 1991, pág. 149; véase Spitz, 1984, págs. 48-50).

En este párrafo, la Comisión está pensando en las comunidades de intereses territorialmente concentradas y, como señalé antes, las técnicas de trazado de fronteras únicamente funcionan con estos grupos. Pero el razonamiento de la Comisión parece igualmente aplicable a las comunidades de intereses no territoriales. Si se deben tomar medidas especiales para asegurar la representación de las comunidades dispersas entre dos distritos electorales, ¿por qué no tomar medidas para asegurar la representación de las comunidades de intereses dispersas a lo largo de todo el país, como las mujeres, los discapacitados, las minorías étnicas o los po-

8. De hecho, éste podría ser el resultado de la sentencia del Tribunal Supremo en el caso *Shaw* v. *Reno*, como señaló el juez Blackmun al manifestar su discrepacia con el fallo. No está claro el impacto que esta sentencia tendrá en los nuevos distritos. El Tribunal aludió repetidamente a la singular forma del distrito de mayoría negra de Carolina del Norte, y la sentencia puede aplicarse únicamente a casos similares. Pese a todo, la razón principal por la cual el Tribunal se centraba en la forma del distrito era que ésta demostraba claramente la voluntad de crear un distrito de mayoría negra (lo que nadie negaba). Así las cosas, parece que también están bajo sospecha los distritos de mayoría negra de contornos regulares, si se demuestra que el nuevo trazado propicia intencionadamente la «conciencia de raza». (Y éste es casi siempre el caso, ya que el Decreto de Derechos Electorales pone pocos límites a esta práctica.)

bres? Si las primeras fomentan una verdadera representación, aumentan la participación y la legitimidad electoral, ¿por qué no habrían de hacerlo las segundas?[9]

La preocupación por la representación de las comunidades de intereses demuestra que en los Estados Unidos y Canadá la política nunca se ha basado en una concepción meramente individualista del derecho al voto o de la representación. Según la perspectiva individualista, lo único que importa es que los individuos tengan un voto igual en circunscripciones iguales. Esto es todo lo que se requiere para satisfacer el principio según el cual cada individuo tiene igual derecho al voto, y en la medida en que las circunscripciones electorales son iguales, debería resultar indiferente cómo se trazaron los límites de las mismas. Pero esto no tiene en cuenta que los individuos votan en su calidad de miembros de comunidades de intereses, y que desean que se les represente como tales. Como señaló la Comisión Real,

> ni el derecho al voto ni la representación son un fenómeno puramente individualista, ya que ambos se expresan a través de funciones colectivas o comunitarias. *La perspectiva individualista se basa en una concepción parcial* e incompleta del proceso electoral y de la representación. En cuanto fomenta el ideal de la igualdad del voto, promueve un derecho constitucional fundamental. Pero al ignorar la dimensión comunitaria, esta perspectiva es, en el mejor de los casos, irrealista y, en el peor, ignora las legítimas reivindicaciones de los grupos minoritarios (RCERPF, 1991; págs. 152-153).

Se puede argumentar que la lógica subyacente a tales prácticas puede ampliarse para defender el principio de la representación (no territorial) de grupo.

Las reivindicaciones en favor de la representación de grupo que plantean los grupos desfavorecidos se pueden considerar también como una extensión del principio de la representación especial —en el Senado— de las regiones más pequeñas. El Senado de los Estados Unidos, al igual que el australiano, concede a cada Estado el mismo número de senadores independientemente de su número de habitantes. Aunque en la actualidad el Senado canadiense concede más escaños a las provincias más grandes, en línea con el principio de representación según la población, muchos canadienses han intentado que Canadá adoptase el modelo estadounidense, para asegurar la representación de las provincias más pequeñas que podría no observarse en la Cámara de los Comunes.

9. Baines sostiene que el principio de asegurar la representación de las «comunidades de intereses» debería extenderse a las mujeres (Baines, 1992, pág. 56). La Comisión barajó la posibilidad de extender el principio de representación de grupo a las comunidades de intereses no territoriales, aunque finalmente la desestimó (RCERPF, 1991, pág. 172). Discuto el razonamiento de la Comisión en Kymlicka, 1993*a*, págs. 84-85.

Si las regiones desfavorecidas o marginadas necesitan una representación especial en el Senado, ¿por qué no deberían necesitarlas los grupos desfavorecidos o marginados como las minorías raciales, las mujeres o los pobres? El argumento de la representación especial de las regiones en el Senado da por supuesto que la notable diversidad económica y cultural entre las regiones origina intereses diferentes y a menudo conflictivos; que los intereses de las regiones más pequeñas o más pobres podrían no estar bien representados en un sistema regido exclusivamente por la regla de la mayoría; y que ésta sólo es legítima si existe «un conjunto de estructuras gubernamentales que aseguran que las preocupaciones de las minorías serán debidamente atendidas».[10] Así las cosas, varios son los grupos que podrían suscribir cada una de estas reivindicaciones: hombres y mujeres, anglófonos e hispanos, blancos y negros, inmigrantes y población autóctona, las personas sanas y las que padecen alguna discapacidad física, o ricos y pobres, ya que viven situaciones y experiencias diferentes que a su vez originan intereses diferentes y a veces conflictivos, y es bien sabido que los intereses de los grupos más pequeños o más pobres podrían no estar representados bajo un sistema regido por la regla de la mayoría. Por consiguiente, ¿por qué no desarrollar estructuras representativas sensibles a los intereses de estas minorías?

10. Canada West Foundation, 1981, pág. 9. Es importante distinguir este argumento para mejorar la representación de las regiones, basado en la sensibilidad a los derechos de las minorías, del otro argumento según el cual los senadores deberían representar a las provincias porque en un gobierno federal la Cámara Alta representa los intereses de los gobiernos provinciales. Este argumento ha sido considerado y rechazado en los Estados Unidos y en Canadá. Los senadores no son delegados del gobierno estatal o provincial, ni han sido elegidos para defender los derechos y los poderes de los gobiernos estatales o provinciales, sino para actuar como representantes del pueblo en el gobierno federal. Sobre la distinción entre estos dos argumentos, véase Special Joint Committee, 1992, págs. 41-42. La idea de que determinados grupos pueden ser ignorados en la toma de decisiones mayoritarias y que, por tanto, necesitan una representación especial, es la base histórica de la segunda cámara legislativa existente en muchos países (como el Senado en Canadá y en los Estados Unidos y la Cámara de los Lores en Gran Bretaña). Históricamente, estas segunda cámaras han tenido la función de asegurar la representación de una minoría *privilegiada*. Por ejemplo, la Cámara de los Lores británica garantiza la representación de la aristocracia y de la Iglesia de Inglaterra, mientras que el Senado canadiense se creó originariamente para proteger a los propietarios. Estas segundas cámaras se emplean también para garantizar a las regiones más pequeñas unos derechos de representación que exceden los de la representación proporcional. Como señala Jane Jenson, en las democracias occidentales existen diversas «vías a la representación», y muchas de estas vías se han basado en los grupos, ya fueran regionales, religiosos, de clase, etcétera (Jenson, 1995). Los defensores contemporáneos de la representación de grupo simplemente piden que esta estrategia se emplee para proteger a quienes realmente lo necesitan, esto es, a las minorías desfavorecidas y no a las privilegiadas.

Vemos que importantes aspectos de la vida política de los Estados Unidos y Canadá prestan cierto apoyo a la idea de la representación de grupo. Naturalmente, esto no basta para resolver la cuestión. No hay que olvidar que la práctica de trazar fronteras para representar comunidades de intereses ha sido cuestionada, especialmente en el caso de los grupos raciales, como lo ha sido la práctica de conceder un número igual de escaños en el Senado a cada uno de los Estados o provincias.[11] En lugar de extender la lógica de estas prácticas para que incluyesen la representación de los grupos sociales no territoriales, algunas personas preferirían recortarlas y adherirse a un modelo del proceso electoral más individualista en el que no hubiera lugar para la acomodación de ningún grupo a ningún nivel.

2. ¿Por qué la representación de grupo?

Por tanto, para afirmar el valor de la representación de grupo necesitamos volver atrás y estudiar con mayor detenimiento la idea de la representación. Que el sistema político existente es «poco representativo» es una idea común, pero la noción de representación inherente a ella raramente se explora con profundidad. Aunque los hombres blancos de clase media que dominan la política en la mayoría de las democracias occidentales no son *demográficamente* representativos de la población en general, de hecho son los representantes *electos* de la población en general, y muchas veces obtienen un amplio apoyo electoral de los grupos minoritarios y desfavorecidos. Por tanto, la afirmación de que los grupos minoritarios no están suficientemente representados en el legislativo parece presuponer que la gente únicamente puede estar plenamente «representada» por alguien de su mismo género, clase, ocupación, etnia, lengua, etcétera.

Esto acostumbra a describirse como la idea de la «representación especular»; es decir, se afirma que el legislativo es representativo de la población en general si refleja las características étnicas, de género o de clase de dicha población (Birch, 1964, pág. 16; Pitkin, 1967, cap. 4). O, dicho en otros términos, un grupo de ciudadanos está representado en el legislativo si al menos uno o más miembros de la asamblea pertenece al mismo tipo de personas que esos ciudadanos. Esto contrasta con la idea —más corriente en la teoría democrática— que define la representación basándose en el procedimiento de elección de los representantes y no en los atributos personales

11. De hecho, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, tras insistir en que las instituciones que dan más peso a unos votos que a otros están prohibidas por la Constitución (*Lucas* v. *44th Attorney General of Colorado*, 377 US 713 [1964], se encontró con que el propio Senado estadounidense infringe este principio. El Tribunal lo admitió, e insinuó que el Senado podría ser abolido por inconstitucional de no estar a su vez protegido por la Constitución.

de los mismos. De acuerdo con la perspectiva tradicional, un grupo de ciudadanos está representado en el legislativo si participó en la elección de uno o más miembros de la asamblea, aunque las características personales de los elegidos sean muy diferentes de las suyas.

¿Por qué son tan importantes las características personales de los representantes? Sorprendentemente, no se ha escrito mucho sobre los distintos conceptos de representación que subyacen a las recientes propuestas de representación de grupo. Sin embargo, hay varias razones por las cuales las características personales pudieran ser importantes. Algunos expertos argumentan que las personas deben compartir determinadas experiencias o características para poder comprender verdaderamente las necesidades y los intereses de los demás. Si ello es así, un hombre blanco sencillamente no puede saber en qué consisten los intereses de una mujer o de un hombre negro: «ningún tipo de reflexión o de comprensión, por muy profunda y sincera que sea, puede saltar las barreras de la experiencia» (A. Phillips, 1994, pág. 76).

Otro argumento sostiene que aun cuando los hombres blancos puedan comprender los intereses de las mujeres y de los negros, no se les debe confiar la defensa de tales intereses. Por ejemplo, según Christine Boyle, dado que los intereses de los hombres difieren de los de las mujeres en cuestiones relativas a la renta, la discriminación, los derechos legales y el cuidado de los hijos, «parece razonable concluir que a los hombres les resulta imposible representar a las mujeres». La razón no es necesariamente que los hombres no comprendan los intereses de las mujeres, sino más bien que «en determinado momento, los miembros de un grupo consideran que alguien que pertenece a otro grupo tiene un conflicto de intereses tal que la representación es imposible o, al menos, improbable» (Boyle, 1983, págs. 797-798; véase Minow, 1991, pág. 286).

Indudablemente algo hay de cierto en ambos argumentos: nuestra capacidad de ponernos en el lugar de otras personas tiene límites, aun cuando intentemos hacerlo sinceramente, y, conviene no olvidarlo, también hay límites al grado en que la mayoría de las personas intenta sinceramente ponerse en el lugar del otro. No obstante, considerada como una teoría general y completa de la representación, la idea de la representación especular padece diversas inconsistencias. (Más adelante comentaré la idea, bastante más plausible, según la cual un cierto grado de representación especular puede estar justificado en algunos contextos, pero no como una teoría general de la representación.)

En primer lugar, la idea de que el legislativo debería reflejar a la población en general, llevada a su conclusión lógica, aparta definitivamente de la política electoral la selección de representantes por lotería o por muestreo aleatorio. Como señala Pitkin, «la selección por lotería, o por un

muestreo aleatorio controlado, se podría calcular de manera tal que produjese el microcosmos de todo el conjunto de la población» (Pitkin, 1967, pág. 73, citando a Alfred DeGrazia). Y, de hecho, algunos autores han propuesto tal procedimiento (Burnham, 1985), aunque la mayoría de la gente, incluyendo la mayor parte de los defensores de la representación de grupo, lo considerarían una dejación del principio democrático en virtud del cual los representantes deberían ser autorizados por —y responsables ante— el público. Así pues, como expondré a continuación, sigue sin estar claro cómo resolver el conflicto entre la representación especular y la responsabilidad democrática.

En segundo lugar, el supuesto de que los blancos no pueden comprender las necesidades de los negros, o de que los hombres no pueden comprender las necesidades de las mujeres, puede convertirse en un pretexto para que los hombres blancos no se esfuercen en entender o en representar las necesidades de los demás. De hecho, algunos expertos afirman que esto es precisamente lo que sucedió en Nueva Zelanda, donde los maoríes tienen reservados algunos escaños en el Parlamento, puesto que los no maoríes interpretaron que ello les eximía de la responsabilidad de preocuparse por los asuntos de esa comunidad (Fleras, 1985, pág. 566; Gibbins, 1991, pág. 171; Mulgan, 1989, págs. 139-141). Según Minow, el supuesto de que las personas «no pueden sentir empatía por aquello que les resulta diferente» puede convertirse en «una profecía que se autocumple» (Minow, 1991, pág. 293), especialmente si dicho supuesto se materializa en normas y expectativas institucionales.

En tercer lugar, el supuesto según el cual los hombres no pueden comprender los intereses de las mujeres es ambivalente, ya que a su vez implica que las mujeres no pueden comprender y representar a los hombres. Naturalmente, muchos hombres podrían estar de acuerdo con este supuesto, aunque ello nos llevaría a la descorazonadora conclusión de que sólo podemos hablar en nombre de nuestro propio grupo, conclusión que aceptan algunos de los defensores de la representación de grupo. Según Baines, «lo cierto es que las mujeres no están especialmente interesadas en representar a los hombres» (Baines, 1992, pág. 56). Sin embargo, la mayoría de los defensores de la representación de grupo no comparten «el tipo de política en virtud del cual se elige a las personas para que hablen exclusivamente en nombre de su propia identidad o de sus intereses de grupo» (A. Phillips, 1992, pág. 85).

Sin embargo, estas objeciones no demuestran que en realidad los miembros de un grupo puedan entender y, por tanto, representar, los intereses de los miembros de otros grupos cuyas experiencias o características son sustancialmente diferentes. Pero si aceptásemos el razonamiento según el cual los miembros de un grupo no pueden comprender los intereses de

los otros grupos, debilitaríamos también la posibilidad de la representación de grupo, ya que ésta no sólo interesa a la representación entre grupos, sino también dentro de los grupos. Cada uno de los grupos tiene subgrupos, con sus experiencias y características propias. Si los hombres no pueden representar a las mujeres, ¿las mujeres blancas pueden representar a las mujeres de color? Dentro de la categoría de mujeres de color, ¿las mujeres asiáticas pueden representar a las mujeres afrocaribeñas?, ¿las mujeres asiáticas de clase media, heterosexuales y sanas pueden representar a las mujeres asiáticas pobres, discapacitadas o lesbianas? Llevado a estos extremos, el principio de la representación especular parece acabar con la posibilidad misma de la representación. Si «ningún tipo de reflexión o de comprensión, por muy profunda y sincera que sea, puede saltar las barreras de la experiencia» entonces, ¿como podría alguien representar a otras personas?[12]

Estas dificultades sugieren que se debería prescindir de la idea de la representación especular como teoría general de la representación. Indudablemente hay límites a la medida en que las personas son capaces de —y están dispuestas a— «saltar las barreras de la experiencia». Pero la solución no estriba en aceptar estas limitaciones, sino en combatirlas para crear una cultura política en la que las personas puedan y estén dispuestas a ponerse en el lugar de los demás, así como a comprender realmente (y, por consiguiente, a representar) sus necesidades e intereses. Esto no es fácil: puede exigir cambios en nuestro sistema educativo, en la descripción que los medios de comunicación hacen de diversos grupos y en el proceso político, para acercarlo a un sistema de «democracia deliberativa», y aun así no se garantizaría que los miembros de un grupo pudiesen comprender las necesidades de otro. Éste es el «reto de la empatía».[13] Pero renunciar a la posibilidad de representación intergrupal es renunciar a la posibilidad de una

12. A. Phillips, 1992, págs. 85-89. Véase también Jones, 1993. En el contexto estadounidense, este tema se ha planteado con respecto a la capacidad de los negros de clase media para representar a los negros «verdaderamente marginados» de la ciudad profunda. Sobre esto, véase Reed, 1988; Guinier, 1991*b*.

13. El término «reto de la empatía» procede de la discusión de Minow sobre el debate entre «defensores de la diferencia», que son escépticos acerca de la posibilidad de representación intergrupal, y los «defensores de la empatía», que insisten en que las personas pueden sentir empatía más allá de las diferencias (Minow, 1991, págs. 284-289). Sobre la idea de una «democracia deliberativa» y de su papel a la hora de ayudar a los miembros de una sociedad heterogénea a entenderse unos a otros, véase Cohen, 1989. Y véase también I. Young, 1993*b*; 1995, que argumenta que las nociones existentes de «democracia deliberativa» están culturalmente sesgadas, y favorecen aquellas formas discursivas y argumentativas que caracterizan a la cultura dominante. Sobre el papel potencial de la representación de grupo en el fomento de una democracia más deliberativa, véase Abrams, 1988; Sunstein, 1991; A. Phillips, 1995, cap. 4.

sociedad en la que los ciudadanos se comprometan a satisfacer las necesidades de cada uno y a compartir el destino de los demás.

En realidad, muy pocos defensores de la representación de grupo creen que la idea de la representación especular sea equivalente a una teoría general de la representación. En lugar de ello, la representación de grupo se defiende como algo contextual, como un mecanismo adecuado para representar a determinados grupos en determinadas circunstancias. Estos argumentos contextuales en favor de la representación de grupo se centran en dos aspectos fundamentales: la discriminación sistémica y el autogobierno.

Los derechos de representación de grupo se acostumbran a plantear a modo de respuesta a algunas desventajas o barreras sistémicas del proceso político que impiden que los criterios y los intereses de los grupos estén debidamente representados. Por ejemplo, Iris Young sostiene que los derechos especiales de representación deberían hacerse extensivos a los «grupos oprimidos» porque:

> En una sociedad donde se privilegia a algunos grupos y se oprime a otros, insistir en que las personas, en tanto que ciudadanos, deberían prescindir de sus experiencias y de sus preferencias concretas para adoptar un punto de vista general únicamente sirve para reforzar los privilegios, ya que en esta situación de unanimidad acabarían prevaleciendo los criterios y los intereses de los privilegiados, marginando y silenciando los de otros grupos (I. Young, 1989, pág. 257).

Young considera que el sistema político perjudica a los grupos oprimidos y que «la solución consiste, parcialmente, en proporcionar los medios institucionales necesarios para el reconocimiento explícito y la representación de los grupos oprimidos» (I. Young, 1989, pág. 259; véase I. Young, 1990, págs. 183-191; Boyle, 1983, pág. 791). Estas medidas incluirían la financiación pública de la defensa de estos grupos, garantizar la representación de los mismos en los organismos públicos y el derecho a vetar aquellas políticas que afecten directamente al grupo.

Aquí la cuestión no estriba en que el legislativo deba ser un reflejo especular de la sociedad, sino más bien en que el dominio histórico de algunos grupos sobre otros ha dejado tras de sí una estela de barreras y de prejuicios que dificulta que los grupos históricamente desfavorecidos participen activamente en el sistema político.

En la medida en que se considere que tales derechos responden a la opresión o a las desventajas sistémicas, cabe pensar razonablemente que se trata de medidas temporales en el camino hacia una sociedad en la que la representación especial ya no será necesaria; es decir, como una forma de «acción positiva». La sociedad debería intentar eliminar la opresión y los prejuicios, eliminando así la necesidad de tales derechos. El Decreto de Derechos Electorales, que aprueba la reforma de los distritos electorales para favore-

cer a la comunidad negra e hispana, se creó específicamente a modo de medida temporal, y debe renovarse regularmente para ver si este tipo de maniobra electoral positiva sigue siendo necesaria.

Como sucede con cualquier otro tipo de programa de acción positiva, cabe preguntarse si el programa funciona realmente, si existen alternativas viables menos controvertidas, y si es posible dirigirlo a aquellas personas que verdaderamente lo necesitan, sin que su inclusividad sea injusta, bien sea por defecto o por exceso. Estas cuestiones aparecen constantemente en los debates sobre la acción positiva, tanto en el ámbito económico como en el académico. La experiencia de los programas de acción positiva en otras esferas indica que hay muy pocas respuestas generalizables a todo este tipo de cuestiones, ya que todo depende de las especificidades del programa propuesto.[14]

Pese a todo, en muchos países la representación de grupo es un tema complicado, porque algunos derechos de representación se defienden no porque ayuden a superar la discriminación sistémica, sino como corolario del derecho a la autodeterminación de las minorías nacionales.

Como se ha comentado en el capítulo 2, los derechos de autogobierno limitan la autoridad del gobierno federal sobre una minoría nacional. Además, estos límites pueden ser «asimétricos». Por ejemplo, los portorriqueños, o los residentes en las reservas indias, pueden no estar sometidos a determinados preceptos de la legislación federal que se aplican en otras zonas de los Estados Unidos. Lo mismo puede decirse de los quebequeses y de las bandas indias canadienses. Este tipo de limitaciones a la autoridad federal no se consideran una medida temporal, ni tampoco un remedio para una forma de opresión que algún día podría —y debería— eliminarse. Por el contrario, las minorías nacionales suelen reivindicar su derecho «intrínseco» a autogobernarse, que consideran anterior a su incorporación al Estado que las engloba y prolongable a un futuro indefinido.

La relación entre el autogobierno y la representación de grupo es complicada, y añade una nueva dinámica al conocido debate sobre la representación de grupo como mecanismo para remediar la discriminación. Por otra parte, en la medida en que el autogobierno reduce la jurisdicción del gobierno federal sobre una minoría nacional, el autogobierno parece implicar que la influencia del grupo en el gobierno federal debería *reducirse*, al menos en determinados aspectos. Por ejemplo, si el autogobierno de Quebec implica que la transferencia de poderes de Ottawa a Quebec es asimé-

14. Véase Rosenfeld, 1991; Sowell, 1990, quien sostiene que los programas de acción positiva raras veces resultan beneficiosos, y que además tienden a generar una espiral de reivindicaciones y de agravios. El Decreto de Derechos Electorales difiere de los programas de acción positiva en que no se centra en la composición de las personas elegidas para desempeñar un cargo, sino en la del electorado. Un distrito de mayoría negra puede elegir a un representante blanco o hispano. Volveré a referirme a ello en este mismo capítulo.

trica, de tal modo que el gobierno federal podría aprobar leyes no aplicables a esta región, parecería más que razonable que los quebequeses no pudieran votar dichas leyes (especialmente si el suyo fuese el voto decisivo). Por ejemplo, parecería injusto que los parlamentarios quebequeses decidieran la legislación federal relativa a la inmigración si ésta no fuese aplicable a Quebec. Lo mismo podría decirse en el caso de que los parlamentarios aborígenes, elegidos gracias a las circunscripciones aborígenes creadas al efecto, votasen unas leyes de cuyo cumplimiento estarían exentos.

Muchas minorías nacionales ejercen este tipo de influencia reducida a nivel general. Por ejemplo, los portorriqueños colaboran en la elección de los candidatos a la presidencia, pero no votan en las elecciones presidenciales. Y sólo tienen un representante en el Congreso, un «comisionado» que tiene voz pero no voto, excepto en algunos comités. Algunas personas consideran que esta representación reducida demuestra que Puerto Rico está «colonizado». Pero aunque ciertamente los detalles del acuerdo existente son susceptibles de crítica, la existencia de la representación reducida se puede considerar como el corolario del autogobierno portorriqueño, no simplemente una servidumbre colonial.[15]

Por otra parte, en determinadas áreas el derecho al autogobierno parece implicar el derecho a la representación en todos aquellos organismos que pueden intervenir en tales áreas. Por ejemplo, si al autogobierno quebequés se le garantizase la representación en todos aquellos organismos que pueden interpretar o modificar sus competencias, o que pueden tomar decisiones en áreas de jurisdicciones concurrentes o conflictivas (como el Tribunal Supremo donde, de hecho, Quebec dispone de tres de los nueve escaños),[16] ello podría considerarse como un corolario de dicho autogobierno.

15. Como muestra este ejemplo, no es fácil saber cuál es la mejor manera de eliminar la potencial injusticia que se produce cuando una minoría nacional está menos sometida a la autoridad federal. Puerto Rico tiene una representación federal muy limitada, aun cuando en algunos aspectos sigue estando muy sometido a la autoridad del Congreso. Parecería preferible reducir esta influencia de una forma más específica; por ejemplo, permitiendo que su representante al Congreso tuviera pleno derecho al voto excepto cuando se tratase de leyes no aplicables a Puerto Rico. Desafortunadamente, muchos documentos legislativos se ocupan de áreas jurisdiccionales a las que Puerto Rico está en parte sometido y en parte no, y no hay manera de dividir los asuntos del gobierno en compartimientos estancos de poderes de «autogobierno» y poderes «federales». Esto ha representado un grave obstáculo a la hora de desarrollar un modelo viable de federalismo asimétrico en Canadá. Nadie está seguro de cuál es la mejor manera de redefinir el rol de los parlamentarios quebequeses.

16. Esta representación en el Tribunal Supremo podría adoptar la forma de plaza permanente o circunstancial, cuando las cuestiones debatidas les afectasen directamente. Éste es el modelo que sigue el Tribunal Internacional de Justicia, que permite que cada país que es parte interesada en un conflicto concreto nombre un miembro del Tribunal cuando se procede a la vista del caso.

Aun a riesgo de incurrir en una generalización excesiva, se podría decir que el autogobierno de una minoría nacional parece implicar la representación garantizada en los organismos *intergubernamentales* que negocian, interpretan y modifican la división de poderes, pero una representación reducida en los organismos *federales* que legislan en áreas de jurisdicción exclusivamente federal de las cuales están exentos.[17]

Por tanto, resulta erróneo afirmar, como hicieron diversos expertos y diversas comisiones canadienses, que conceder la representación garantizada del pueblo aborigen en el legislativo federal es «una extensión lógica del autogobierno aborigen» (Special Joint Committee, 1992, pág. 52). Si acaso, la consecuencia lógica del autogobierno es la reducción —y no el aumento— de la representación. El derecho al autogobierno es un derecho que se ejerce en detrimento de la autoridad del gobierno federal, no el derecho a compartir el ejercicio de dicha autoridad. Por eso, muchos de los indios que defienden el autogobierno se oponen a que se les garantice escaños en la Cámara de los Comunes, ya que, desde esta perspectiva, la representación garantizada en dicha Cámara podría hacer que el gobierno central interpretase que ello le confiere legitimidad para gobernar las comunidades indias.[18]

17. La excesiva generalización se debe, en parte, a que si bien el autogobierno indio en los Estados Unidos y Canadá implica la transferencia de poderes del gobierno federal a las tribus y bandas indias, que quedan exentas de la legislación federal, existe también una característica relación de confianza entre los pueblos indios y el gobierno federal que confiere a éste *más* autoridad sobre los indios de la que tiene sobre otros ciudadanos. En Canadá, por ejemplo, la sección 91 (4) de la BNA Act confiere al gobierno federal un poder exclusivo en materias relativas a los indios y a las tierras indias. A resultas de ello, el gobierno federal ofrece a los aborígenes determinados servicios que otros canadienses obtienen de los gobiernos provinciales. Éste es un argumento en favor de aumentar la representación de los aborígenes en el Parlamento que ayude a contrarrestar la tendencia del autogobierno aborigen a reducir la necesidad de su representación en el Parlamento (véase RCERPF, 1991, págs. 181-182). Esto muestra la medida en que los argumentos en favor de la representación dependen del contexto y no tanto de alguna teoría general de la representación especular.

En realidad, la distinción entre «federal» e «intergubernamental» resulta confusa en diversas situaciones. Inevitablemente, los gobiernos federales legislarán en áreas que conciernen al autogobierno, de la misma manera que los organismos intergubernamentales a menudo toman decisiones que afectan a la jurisdicción puramente federal, incluyendo asuntos que atañen directamente a los grupos desfavorecidos. En la medida en que esto es así, quizá deseemos asegurarnos de que los grupos autogobernados tengan alguna representación a nivel federal respecto de determinados temas y, a su vez, que los grupos desfavorecidos estén representados en los organismos intergubernamentales respecto de temas específicos. Por tanto, una teoría comprehensiva de la representación de grupo, que admita que tanto el autogobierno como las situaciones de desventaja justifican la representación, quizá deba ocuparse tanto de lo concerniente a las instituciones como de lo relativo a los temas.

18. De hecho, la concesión del derecho al voto a los indios en 1960 fue en gran medida resultado de las presiones internacionales, no de ninguna reivindicación de los pro-

Naturalmente, los indios pueden defender también la representación especial en el legislativo federal en razón de la situación de desventaja sistémica que padecen. El derecho intrínseco al autogobierno no excluye los derechos basados en desventajas temporales. Sin embargo, es importante saber qué tipo de derechos se reivindican, ya que éstos atañen con distina intensidad a diferentes organismos gubernamentales, a diferentes marcos temporales y a diferentes subgrupos dentro de las comunidades indias.[19] Puesto que se considera que los derechos de autogobierno son unos derechos intrínsecos y permanentes, también lo son las garantías de representación que se siguen de dicho autogobierno, mientras que los derechos basados en situaciones de desventaja son, en principio, temporales. Ambos reflejan el deseo de «reforzar el poder», pero el tipo de poder que se reivindica es notablemente diferente.

3. Valoración de la representación de grupo

He intentado demostrar que la representación de grupo presenta importantes continuidades con las prácticas de representación existentes en las democracias liberales y, aunque la idea general de la representación especular es insostenible, existen dos argumentaciones relacionadas con el contexto que, en determinadas situaciones, como la de superar las desventajas sistémicas y la de asegurar el autogobierno, pueden justificar formas limitadas de representación.[20] Estos argumentos dan razones para pensar que la representación de grupo puede jugar un papel importante, aunque limitado, en el sistema de la democracia representativa. Sin embargo, toda propuesta de representación basada en el grupo debe afrontar diversas cues-

pios indios, que lo consideraban una amenaza a su estatus de naciones autogobernadas (Cairns, 1995).

19. Los derechos basados en las desventajas deberían englobar también a los indios que residen en núcleos urbanos fuera de las reservas, que pueden no tener ningún poder de autogobierno real, mientras que los derechos basados en el autogobierno se aplicarían claramente a los indios residentes en las reservas (Gibbins, 1991, págs. 181-182). Gibbins sostiene que los aborígenes canadienses que viven fuera de las reservas deberían estar representados en la Cámara de los Comunes a través de los distritos electorales aborígenes, y los que viven en las reservas deberían estar representados en Ottawa por delegados de sus gobiernos tribales en calidad de miembros de los organismos intergubernamentales. De forma similar, los francófonos residentes fuera de Quebec podían tener derecho, basado en su situación de desventaja, a la representación especial en el Senado (como propuso la Asociación Francófona de Alberta), por cuanto los francófonos de Quebec tienen derecho, en virtud del autogobierno, a la representación especial en el Tribunal Supremo.

20. Se ha planteado un tercer argumento en favor de la representación de grupo de las mujeres, según el cual las mujeres tienen una perspectiva moral específica —una «ética del cuidado»— más cooperativa y altruista que la política del interés propio tradicional-

tiones difíciles de resolver. En este apartado final del capítulo, deseo abordar alguna de estas cuestiones, para señalar cuáles son los aspectos que es preciso abordar al desarrollar o evaluar cualquier propuesta específica de representación de grupo.

¿Qué grupos deberían estar representados? ¿Cómo decidimos qué grupos, de haber alguno, deberían tener derecho a la representación basada en el grupo? Muchos de los detractores de este tipo de derechos consideran que esta pregunta no tiene respuesta, o que cualquier respuesta sería arbitraria y no se atendría a ningún principio, ya que el resultado de ella sería una interminable escalada de reivindicaciones de reconocimiento y apoyo político, así como el amargo resentimiento por parte de aquellos grupos cuyas reivindicaciones se viesen rechazadas. Puesto que no hay forma de detener esta «avalancha de nuevas exigencias por parte de unos grupos previamente marginados», es mejor rechazar de plano todas las reivindicaciones de representación de grupo (Galston, 1991, pág. 142; véase Glazer, 1983, págs. 227-229).

Sin embargo, las argumentaciones antes mencionadas sugieren que es posible trazar distinciones fundamentadas entre los diversos grupos que tienen derecho a la representación si cumplen uno de estos dos criterios: (1) ¿los miembros del grupo están sometidos a desventajas sistémicas en el proceso político?; o (2) ¿los miembros del grupo tienen derecho al autogobierno?

El criterio del autogobierno es el más facil de aplicar. Como expuse en el capítulo 2, quienes característicamente reivindican los derechos de autogobierno son las minorías nacionales. En Canadá, por ejemplo, se considera que los quebequeses y los aborígenes tienen derecho al autogobierno. En los Estados Unidos, los ejemplos más claros de grupos con derechos de autogobierno reconocidos son los portorriqueños, las tribus indias, los chamorros de Guam y otras comunidades isleñas del Pacífico.

Los criterios de desventajas sistémicas son más complicados. Muchos grupos afirman sufrir desventajas en ciertos aspectos aunque puedan ser privilegiados en otros, y no está claro cómo se puede medir el nivel global de desventajas. Según Iris Young, existen cinco formas de opresión: explotación, marginación, impotencia, imperialismo cultural y «violencia aleatoria y acoso motivado por aborrecimiento o temor al grupo» (I. Young, 1989, pág. 261; 1990, pág. 40). Añade que «una vez tenemos claro que el principio de representación de grupo atañe únicamente a los grupos socia-

mente dominada por los hombres. Por consiguiente, mejorar la representación de las mujeres elevaría el tono moral de la vida política. No discutiré esta argumentación, puesto que fundamentalmente me interesan los debates sobre la representación de grupo de los grupos étnicos y nacionales. Para una crítica de esta misma argumentación, véase Dietz, 1992.

les oprimidos, debería disiparse el temor de una impracticable proliferación de representación de grupo» (I. Young, 1990, pág. 187).

No obstante, su relación de «grupos oprimidos» en los Estados Unidos parece incluir al 80 % de la población. Young sostiene que «en la actualidad, en los Estados Unidos, sufren una o más formas de opresión al menos los siguientes grupos: las mujeres, los negros, la población autóctona originaria, los chicanos, portorriqueños y otros estadounidenses de habla hispana, los estadounidenses de origen asiático, los homosexuales, las lesbianas, la clase obrera, los pobres, los ancianos, y las personas mental y físicamente discapacitadas» (I. Young, 1989, pág. 261). En resumen, todo el mundo, a excepción de los hombres blancos heterosexuales, relativamente bien situados, jóvenes y sanos.

Así las cosas, es difícil ver cómo este criterio podría evitar una «proliferación impracticable», puesto que cada uno de estos grupos tiene a su vez subgrupos que podrían reclamar sus propios derechos. En el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, la categoría de «negro» oculta profundas divisiones entre las comunidades asiáticas y afrocaribeñas, cada una de las cuales comprende a su vez una amplia gama de grupos étnicos. Dada esta capacidad de fragmentación prácticamente infinita, Phillips se pregunta: «¿en este contexto, qué se puede considerar una representación étnica "adecuada"?» (A. Phillips, 1992, pág. 89; véase Minow, 1991, pág. 286).

Por otra parte, como señala Young, muchos partidos políticos y sindicatos han permitido la representación de grupo durante muchos años sin entrar en una escalada imparable de peticiones y resentimientos (I. Young, 1989, págs. 187-189; A. Phillips, 1991, pág. 65). Y, como se comentó anteriormente, tenemos ya una cierta experiencia en la cuestión de identificar a los grupos desfavorecidos en el contexto de los programas de acción positiva.[21] Así las cosas, el problema es formidable y ciertamente hasta la fecha ninguna de las propuestas de representación de grupo lo ha solucionado de manera satisfactoria. Ésta es una de las razones por las que son preferibles los planes de reforma alternativos, si se dispone de ellos y son efec-

21. Los programas de empleo equitativo del servicio civil canadiense identifican cuatro categorías de personas desfavorecidas: mujeres, aborígenes, minorías visibles y personas discapacitadas. El Tribunal Supremo canadiense ha iniciado la tarea de desarrollar criterios para identificar a los grupos históricamente desfavorecidos al interpretar las garantías de igualdad de la Carta, que aprueba específicamente las medidas de acción positiva para los grupos desfavorecidos. De hecho, Baines y Boyle sostienen que la representación garantizada para las mujeres *no sólo se atiene al espíritu* de la Carta, *sino que es una exigencia* reflejada en la misma. Sostienen que una combinación del apartado 3 (el derecho al voto), el apartado 15 (1) (igualdad de derechos) y el apartado 15 (2) (medidas de acción positiva) genera la autorización legal de mecanismos electorales que aseguren que las mujeres están igualmente representadas (Boyle, 1983, pág. 791; Baines, 1992, pág. 56).

tivos. Sin embargo, el problema de identificar a los grupos desfavorecidos no atañe únicamente a las cuestiones de representación política, y es un problema que ningún país que quiera reparar las injusticias puede soslayar.

Es importante señalar que no todos los grupos históricamente desfavorecidos son partidarios de la estrategia de representación de grupo. Muchos grupos inmigrantes prefieren trabajar en el seno de los partidos políticos existentes para hacerlos más inclusivos, en lugar de intentar obtener escaños garantizados en el legislativo.[22] Naturalmente cada grupo debe tener la posibilidad de rechazar este tipo de representación. La visibilidad adicional que se deriva de la representación de grupo conlleva riesgos y beneficios, y cada grupo debería poder valorar libremente estas consideraciones a la luz de sus propias circunstancias.

¿Cuántos escaños debería tener un grupo? Si determinados grupos necesitan este tipo de representación, ¿cuántos escaños deberían tener? Esta pregunta tiene dos respuestas comunes que a veces confluyen, aunque deberían conservar su especificidad, ya que apuntan en direcciones distintas.

Una opción es que un grupo debería estar representado en proporción a su población. Por ejemplo, el Comité de Acción Nacional sobre el Estatus de la Mujer canadiense (NAC) propuso que a las mujeres se les garantizase el 50 % de los escaños del Senado, lo que en esencia supondría su representación electoral proporcional. La segunda opción es que debería haber un número de representantes suficiente para asegurar que las perspectivas y los intereses del grupo quedasen debidamente reflejados. La primera opción se sigue naturalmente del compromiso con el principio general de la representación especular. Pero, como he señalado antes, la mayor parte de los defensores de la representación de grupo desean evitar dicho principio. Y una vez omitido, no está claro por qué la representación proporcional es preferible a un nivel mínimo o umbral de representación.

Por ejemplo, Anne Phillips rechaza el supuesto implícito en la representación especular, según el cual para comprender o representar los intereses de un grupo determinado es necesario pertenecer al mismo. Pero va más lejos cuando afirma que «al cuestionar la noción de que *únicamente* los miembros de determinados grupos desfavorecidos pueden entender y representar sus intereses, ¿no sería útil invertir los términos y preguntarnos también si tal comprensión o representación se puede dar sin la presencia de *ningún* miembro de los grupos desfavorecidos? (Phillips, 1994, pág. 89,

22. Sin embargo, el Consejo Etnocultural Canadiense «defiende hace tiempo que se establezca una tradición, escrita o no escrita, para asegurar cierta presencia de las minorías» en el Tribunal Supremo (Canadian Ethnocultural Council, 1989, pág. 342). Sobre las estrategias para aumentar la representación de los grupos etnoculturales y las minorías visibles, véanse los ensayos recogidos en Megyery, 1991*a*.

nota 12). Phillips sostiene que, sin un determinado nivel mínimo o umbral de escaños, otros no podrían entender —y por tanto, no podrían representar— los intereses de un grupo desfavorecido.

La aplicación de este criterio de nivel mínimo o umbral de escaños puede producir resultados distintos a los del criterio de representación electoral proporcional. En el caso de las mujeres, el umbral de escaños necesarios para expresar de manera eficaz sus puntos de vista es razonablemente menor que el número proporcional de escaños. La presidenta del NAC defendió que se garantizase el 50 % de los escaños del Senado a las mujeres, argumentando que esto aseguraría a las mujeres «un lugar en escena» (Rebick y Day, 1992); es decir, pedía la representación proporcional, pero la defendía basándose en la necesidad de la representación mínima o umbral. Pero, para tener un lugar en escena, ¿hace falta tener el 50 % de los papeles?

No obstante, en otros casos el umbral de escaños necesario para una verdadera representación puede exceder el número proporcional de escaños. La experiencia indica que si en una asamblea legislativa o en un comité sólo hay uno o dos miembros de un grupo marginado o desfavorecido, es probable que acaben siendo excluidos y sus voces ignoradas (Guinier, 1991*a*, págs. 1.434-1.437). Así pues, la representación proporcional de algunos grupos desfavorecidos, como las minorías raciales o los grupos inmigrantes, equivaldrá únicamente a esta representación simbólica. Por esta razón, el número de escaños necesario para que puedan exponer debidamente sus puntos de vista puede exceder el número de escaños exigidos por la representación electoral proporcional.

La elección entre la representación o umbral mínimo y la representación proporcional puede depender de la naturaleza del proceso de toma de decisiones; es decir, de si el organismo legislativo ha adoptado pautas de decisión consensuales, consociacionales, por mayoría absoluta o mediante otros tipos de compromisos en lugar del procedimiento de mayoría simple. Cuanto más consensual es el proceso, mejores resultados se obtienen con la representación o umbral mínimo.[23]

23. Véase Spitz, 1984, pág. 50; Lijphart, 1984, págs. 23-30; Guinier 1991*a*. Una cuestión conexa es si los representantes del grupo (con independencia de cuántos sean) deberían tener poderes especiales (como el de veto) en áreas que afectan directamente a su grupo. Esto parece bastante razonable y, de hecho, prácticamente esencial, para la representación de grupo basada en los derechos de autogobierno. Puesto que en este caso la justificación de la representación de grupo es proteger las competencias del autogobierno ante la intrusión federal, en áreas de jurisdicción combinada o conflictiva el veto parece un mecanismo lógico. El que la representación de grupo basada en las desventajas sistémicas lleve a derechos especiales de veto (por ejemplo, en el caso de las mujeres legisladoras en decisiones relativas a los derechos reproductivos, como sugiere Iris Young) es más complicado, y dependería de la naturaleza de la desventaja.

¿Cómo se determina la responsabilidad de los representantes de grupo? ¿Qué mecanismos de evaluación se pueden instaurar para asegurar que los legisladores que ocupan escaños reservados sirven realmente a los intereses de los grupos a los que se supone representan? ¿Cómo podemos asegurar que los «representantes» del grupo son responsables ante él?

De nuevo volvemos a encontrarnos con dos respuestas muy diferentes. En Nueva Zelanda, el modelo maorí establece la presentación de listas electorales separadas para los maoríes, de manera que algunos diputados son elegidos exclusivamente por los votantes maoríes.[24] Este modelo de representación de grupo no intenta especificar las características del candidato; en realidad, sería posible —aunque harto improbable— que los votantes maoríes llegasen a elegir a un diputado blanco. En este modelo lo importante no es a quién se elige, sino cómo se elige; es decir, que los candidatos son elegidos por, y consecuentemente, son responsables ante, la comunidad maorí.

Esto se asemeja a la práctica de trazar las fronteras de los distritos electorales para que coincidan al máximo con una «comunidad de intereses». Con toda seguridad se puede presumir que estas comunidades emplearán su fuerza electoral para elegir «a uno de los suyos». Pero también pueden —y a veces lo hacen— elegir a alguien que no pertenezca a su grupo. Esto no va en detrimento del valor de la acomodación de las comunidades de intereses, porque la justificación de esta práctica no es la representación especular (que podría asegurarse mediante una lotería o una muestra aleatoria). La justificación consiste más bien en que es una práctica que promueve la representación de los intereses del grupo haciendo que el diputado se responsabilice ante la comunidad. Por esta razón, muchos de los defensores de la reforma de los distritos electorales en los Estados Unidos insisten en que les interesa más la responsabilidad que la representación especular:

> en mi opinión, las medidas electorales positivas están mal enfocadas si se consideran como un mecanismo para garantizar que los negros estarán representados por negros, los hispanos por hispanos y los blancos por blancos, ya que, por el contrario, la verdadera misión de tales medidas es garantizar que la capacidad de importantes grupos de la población para elegir *a sus representantes predilectos* no se verá gravemente perjudicada (Grofman, 1982, pág. 98).

El modelo maorí intenta proporcionar el mismo tipo de responsabilidad a los grupos más pequeños o territorialmente dispersos.

24. Para una discusión del modelo maorí, véase Fleras, 1991; McLeay, 1991. Para la propuesta de garantizar escaños aborígenes en Canadá, basada en el modelo maorí, véase RCERPF, 1991, págs. 170-185.

Sin embargo, muchas propuestas para la representación de grupo no contemplan las candidaturas separadas o la reforma de las circunscripciones electorales. Por ejemplo, la propuesta del NAC pedía que el 50 % de los senadores canadienses fueran mujeres, que serían elegidas por el electorado en general, compuesto por el mismo número de hombres que de mujeres. Asimismo, la propuesta pedía que se garantizase un número proporcional de escaños para las minorías raciales, aunque estos senadores también serían elegidos por el electorado en general, predominantemente blanco.

En este modelo, la representación proporcional consiste en que haya legisladores que pertenezcan al propio grupo, aun cuando no sea éste el que los elija directamente. Pero no está claro en qué sentido este procedimiento es una forma de *representación*, ya que en este modelo no hay mecanismos para determinar qué es lo que cada grupo quiere, ni para asegurar que los «representantes» del grupo se atienen a las necesidades del mismo. El representante no es responsable ante el grupo y, por tanto, puede simplemente ignorar las opiniones del mismo. De hecho, dado que los «representantes» del grupo son elegidos por el conjunto del electorado, sería una imprudencia por su parte que adoptasen actitudes que pudiesen herir la sensibilidad de los grupos dominantes. Como señala Phillips, «la responsabilidad siempre es la otra cara de la representación y, en ausencia de procedimientos para determinar las necesidades y las aspiraciones de un grupo concreto, no se puede hablar seriamente de la representación política del mismo» (Phillips, 1992, págs. 86-88).

Esto indica que el problema de la exclusión y la solución de la inclusión son asimétricos (Phillips, 1995). Así las cosas, sería razonable concluir que un grupo que no alcanza ni con mucho su representación electoral proporcional está, por tanto, «insuficientemente representado», especialmente si ha estado sometido a discriminaciones y desventajas históricas. Pero de ello no se sigue que invirtiendo esta exclusión, garantizándole escaños, se asegure que los intereses y perspectivas del grupo están debidamente «representados». Por ejemplo, la idea de que la presencia de mujeres en el legislativo aseguraría *por sí misma* la representación de los intereses de las mujeres, aun en ausencia de cualquier tipo de responsabilidad electoral, sólo tiene sentido si se piensa que existe «algún tipo de unidad fundamental entre las mujeres, algún conjunto esencial de experiencias e intereses que pueden ser representados por cualquier persona de ese sexo» (Phillips, 1995). Pero esto es poco plausible, no sólo en el caso de las mujeres, sino también en el caso de las minorías étnicas, nacionales o raciales, dada la heterogeneidad de los intereses y perspectivas existentes en cada uno de estos grupos.

Por tanto, nos encontramos una vez más ante modelos conflictivos basados en ideales conflictivos. El modelo maorí garantiza que algunos representantes solamente tendrán que rendir cuentas a los votantes maoríes, aunque ello no asegura que dichos representantes pertenezcan a esta comunidad; es decir, no garantiza que el representante «sea un reflejo especular» del electorado. El modelo del NAC garantiza que los representantes reflejan importantes grupos del electorado, pero no que los representantes sean únicamente responsables ante los grupos que reflejan. Naturalmente, la mayoría de los partidarios de garantizar la representación de los grupos desfavorecidos creen en la necesidad de la responsabilidad, y quisieran encontrar algún procedimiento para asegurar que los representantes son responsables ante el grupo al que supuestamente representan. Pero hasta la fecha los ideales de la representación especular y de la responsabilidad democrática no se han podido integrar de una manera óptima.

4. Conclusión

Los derechos de representación de grupo apelan a algunas de las prácticas y principios fundamentales de la democracia representativa y, por otra parte, algunas formas de representación de grupo podrían desempeñar un papel importante, aunque limitado, dentro del sistema político democrático. Sin embargo, cualquier propuesta de representación de grupo debe resolver diversas dificultades, como la de identificar a los grupos verdaderamente desfavorecidos y la de asegurar que sus «representantes» cumplan con sus responsabilidades ante ellos.

Aun en el caso de que estas dificultades pudieran solventarse, algunos liberales se opondrían a la representación de grupo basándose en que institucionalizar las diferencias de grupo y otorgarles relevancia política tendría graves consecuencias para la unidad social. Consideran que otorgar este tipo de relevancia a los grupos tendría el mismo efecto «que un agente corrosivo sobre el metal; es decir, que desgastaría los vínculos de conexión que nos mantienen unidos como nación» (Ward, 1991, pág. 598). De hecho, la objeción fundamental del Tribunal Supremo de los Estados Unidos a la reforma de los distritos para conseguir mayorías negras era que dicha medida fomentaba la «balcanización».[25] Como ya se ha expuesto, estas preocupaciones por la unidad social aparecen siempre que se plantea algún

25. La sentencia del Tribunal en *Shaw* v. *Reno* se basó en la decimocuarta enmienda, que refleja que la ley protege a todos por igual. Pero (como subrayaron los jueces que discreparon con ella) el Tribunal no hizo ningún intento de demostrar que los blancos se ve-

tipo de derechos diferenciados en función del grupo, y aludiré a ellas en el capítulo 9.

Naturalmente, las cuestiones relativas a la representación no pueden reducirse a la composición del legislativo. La representación en el legislativo debe situarse en el contexto de otros mecanismos para representar los intereses y perspectivas de un grupo, como la impugnación legal de la legislación desfavorable y la defensa de los intereses del grupo en los tribunales. Cualquier valoración de la necesidad de la representación del grupo debe tener en cuenta estas vías alternativas a la representación.

Pero muchas de las dificultades que afectan a los grupos desfavorecidos en el proceso electoral afectan también a sus posibilidades de acceso a estos mecanismos de representación alternativos. Además, el legislativo tiene el papel especialmente simbólico de representar a los ciudadanos del país, y los ciudadanos que no se sienten reflejados en él pueden alienarse del proceso político y cuestionar su legitimidad. La representación en el legislativo, aunque no es la única forma de representación posible, es la más importante de todas, y el deseo de estar debidamente representado en él merece ser tenido en consideración.

Ésta es una conclusión bastante imprecisa y me temo que no he intentado definir o defender ningún modelo específico de representación de grupo. En realidad creo que, en términos generales, no hay mucho más que decir. La democracia conlleva un compromiso con el principio de igualdad política, pero a partir de este principio general no hay forma de deducir cuál es el mejor sistema de representación (Beitz, 1989; Dworkin, 1987; Dahl, 1989, caps. 10-14). Existen muchas formas de lograr la igualdad política, y los resultados de los mecanismos electorales concretos dependen sobremanera del contexto en el que se aplican. Dependen en buena medida de la cultura política del país, incluyendo en ella la forma de organización de los partidos y los mecanismos de votación de los ciudadanos. En diversos países se han implantado reformas semejantes y se han obtenido resultados sorprendentemente diferentes en cuanto a la representación de los grupos desfavorecidos. (Compárese al efecto el impacto de la representación proporcional en las candidaturas de los partidos en Italia y Noruega.)

Todo cuanto he intentado demostrar en este capítulo es que la representación de grupo no es intrínsecamente iliberal o antidemocrática.[26] Es

rían injustamente perjudicados por la reforma de los distritos, ya que, a pesar de ella, la representación de los blancos seguiría excediendo la estrictamente proporcional. Parece claro que la verdadera objeción no se fundaba en cuestiones de injusticia, sino de «balcanización».

26. Doy por supuesto que la legitimidad de cualquier tipo de procedimiento democrático depende, al menos en parte, de sus consecuencias en cuanto a la justa protección de

una ampliación plausible de nuestras tradiciones democráticas existentes y en determinadas circunstancias es la mejor manera de asegurar que las minorías puedan expresar adecuadamente sus intereses y sus aspiraciones. Habida cuenta de que resulta vital que las minorías dispongan de procedimientos justos para que se escuche su voz en el proceso político, parece obvio que las propuestas orientadas a lograr la representación de grupo les proporcionan tales procedimientos.

los intereses de las personas. Por tanto, rechazo todas aquellas teorías de la democracia puramente «intrínseca» o «procedimental» según las cuáles podemos juzgar la legitimidad de los procedimientos democráticos independientemente de cuáles sean los verdaderos resultados de los mismos en el bienestar de la gente. Véase la discusión de las teorías de la democracia de los «mejores resultados» *versus* la democracia «procedimental» (o de las teorías «instrumentales» *versus* las teorías «intrínsecas») en Beitz, 1989. Véase también la discusión de Dworkin sobre las teorías «dependientes» *versus* «imparciales» en Dworkin, 1988.

Capítulo 8

LA TOLERANCIA Y SUS LÍMITES

Hasta aquí he argumentado que los liberales pueden y deben aprobar determinados derechos en función del grupo para las minorías nacionales y los grupos étnicos. Pero esta aprobación siempre es condicional y modificable, ya que las exigencias de algunos grupos superan lo que el liberalismo puede aceptar. Las democracias liberales pueden acomodar y adoptar muchas formas de diversidad cultural, pero no todas. Este capítulo explorará los límites de la tolerancia liberal, y cómo deberían responder los Estados liberales cuando se transgreden tales límites.

Los principios liberales imponen dos limitaciones básicas a los derechos de las minorías. En primer lugar, una concepción liberal de los derechos de las minorías no justificará (excepto en circunstancias extremas) las «restricciones internas»; es decir, la exigencia de una cultura minoritaria de restringir las libertades civiles o políticas básicas de sus propios miembros.[1] Los liberales tienen el compromiso de apoyar el derecho de los individuos a decidir por sí mismos qué aspectos de su herencia cultural merecen perpetuarse. El liberalismo se compromete con (y quizá se define por) la perspectiva según la cual los individuos deberían tener libertad y capacidad para cuestionar y revisar las prácticas tradicionales de su comunidad, aunque fuese para decidir que ya no vale la pena seguir ateniéndose a ellas.

1. Algunas restricciones a la libertad individual dentro de la comunidad minoritaria pueden estar justificadas, temporalmente, cuando son necesarias para proteger a la sociedad de la desintegración literal. Los defensores de la discriminación por razones de género o religiosas en las culturas minoritarias suelen aducir que estas restricciones son necesarias para impedir que la sociedad se desintegre. Pero raras veces la experiencia avala estas pretensiones. Este tipo de afirmaciones son muy parecidas a las que hacen los conservadores de la sociedad imperante, quienes argumentan que la cultura mayoritaria se desintegrará a menos que siga discriminando las prácticas no tradicionales (por ejemplo, la afirmación de lord Devlin, quien sostenía que la discriminación contra los homosexuales era esencial para salvar de la desintegración a la sociedad inglesa). En este aspecto, como en todos los demás, los ciudadanos tienen el derecho, y la responsabilidad, de valorar estas afirmaciones a la luz de los cánones habituales que dictan las evidencias. Así como no hay evidencias que avalen la afirmación de Devlin según la cual la legalización de la homosexualidad amenazaba con desintegrar la sociedad inglesa, a menudo tampoco las evidencias avalan a los dirigentes homófobos, patriarcales o teocráticos en las culturas minoritarias. Como señaló el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, no hay razones para

Los principios liberales se avienen más con las reivindicaciones de «protecciones externas», que reducen la vulnerabilidad de la minoría ante las decisiones del conjunto de la sociedad. Pero incluso en este caso existen importantes límites. La justicia liberal no puede aceptar ningún derecho que permita que un grupo oprima o explote a otros grupos, como en el caso del *apartheid*. Las protecciones externas únicamente son legítimas en la medida en que fomentan la igualdad entre los grupos, rectificando las situaciones perjudiciales o de vulnerabilidad sufridas por los miembros de un grupo determinado.

En resumen, una perspectiva liberal exige *libertad dentro* del grupo minoritario, e *igualdad entre* los grupos minoritarios y mayoritarios. A mi entender, un sistema de derechos de las minorías que respete ambas limitaciones es impecablemente liberal. Es coherente con, y en realidad fomenta, los valores liberales básicos.

Debido a estas dos limitaciones, una concepción liberal de los derechos de las minorías no puede hacer suyas todas las reivindicaciones de todos los grupos minoritarios. Por ejemplo, algunas culturas minoritarias no quieren un sistema de derechos de las minorías que fomente la libertad individual o la autonomía personal. En realidad, algunos grupos se resisten a este sistema porque podría implicar la reorganización de la estructura interna de su comunidad de acuerdo con las pautas liberales de democracia y libertad individual.

Por ejemplo, el gobierno tribal de los indios pueblo discrimina a aquellos miembros de la tribu que rechazan la religión tradicional del grupo. De forma similar, algunas culturas minoritarias discriminan a las niñas en materia educativa, y niegan a las mujeres el derecho a votar o a ejercer el poder. Estas medidas no protegen al grupo de las decisiones del conjunto de la sociedad, sino que más bien limitan la libertad de los miembros individuales del grupo para revisar las prácticas tradicionales. Y como tales, son incoherentes con cualquier sistema de derechos de las minorías que apele a la libertad individual o a la autonomía personal. De hecho, restrin-

pensar que la supervivencia de las tribus indias, por ejemplo, requiera violar los derechos humanos de sus miembros (véase *Lovelace* v. *Canada*, UN Doc. A/36/40 [1981], pág. 166; véase Thornberry, 1991, págs. 207-211). Naturalmente, puede haber casos en los que las culturas societales se desintegren si no se limitan temporalmente determinados derechos básicos. En tal situación, en la medida de lo posible estas cargas deberían distribuirse por igual entre todos los miembros de la cultura societal y, en cualquier caso, se debería respetar el principio de igualdad y dignidad de las personas. Sería inaceptable, por poner un ejemplo extremo, que una comunidad minoritaria tuviese que practicar la esclavitud para subsistir. Cualquier restricción interna que un grupo pueda imponer a sus propios miembros no debería permitir que los miembros más poderosos del mismo explotasen a los más débiles. Discuto esto en Kymlicka, 1989*a*, cap. 9.

gir la libertad religiosa o impedir que las niñas vayan a la escuela infringe una de las razones que impulsa a los liberales a desear proteger la pertenencia cultural; esto es, que la pertenencia a una cultura permite una elección informada sobre cómo orientar la propia vida. Por tanto, una concepción liberal de los derechos de las minorías no puede justificar ni defender este tipo de restricciones internas.

Dadas estas limitaciones y requisitos, algunos defensores de los derechos de las minorías pueden pensar que reconciliar estos derechos con el liberalismo no es más que una victoria pírrica. Podrían decir que la incorporación de los derechos de las minorías dentro de la teoría liberal exige plantear tales derechos en unos términos que no se corresponden con las auténticas aspiraciones de los grupos minoritarios. He defendido el derecho de las minorías nacionales a mantenerse como sociedades culturalmente distintas, pero sólo si, y en la medida en que, estas minorías nacionales se gobiernen siguiendo los principios liberales. Entonces, ¿qué sucede cuando el deseo de algunas minorías es, precisamente, tener la posibilidad de rechazar el liberalismo, y organizar su sociedad siguiendo unas directrices tradicionales y no liberales? ¿No es esto parte de lo que las hace culturalmente distintas? Si los miembros de una minoría no tienen capacidad para hacer cumplir la ortodoxia religiosa o los roles de género, ¿no han perdido parte de la *raison d'être* para mantenerse como sociedad distinta? ¿No es la insistencia en el respeto de los derechos individuales una nueva versión del antiguo etnocentrismo, que encontramos en Mill y Marx, que determina que la cultura mayoritaria (liberal) es el modelo al que las minorías se deben adherir?

Si una minoría intenta oprimir a otros grupos, muchas personas estarían de acuerdo en justificar la intervención en nombre de la autodefensa contra la agresión. Pero, ¿qué sucede cuando el grupo no tiene ningún interés en gobernar a otros, ni en privarles de sus recursos, sino que simplemente quiere que le dejen en paz para gobernar su propia comunidad de acuerdo con sus normas tradicionales no liberales? En este caso, parecería erróneo imponer los valores liberales. En la medida en que estas minorías no quieren imponer sus valores a los demás, ¿no se les debería permitir que organizasen su sociedad a su manera, aunque ello implicase limitar la libertad de sus propios miembros? En realidad, ¿no es básicamente *intolerante* forzar a una minoría nacional o a una secta religiosa pacíficas, que no significan ninguna amenaza para nadie ajeno al grupo, a que reorganicen su comunidad de acuerdo con «nuestros» principios liberales de libertad individual?

Son cuestiones difíciles que han generado importantes conflictos, no sólo entre liberales y no liberales, sino también dentro del liberalismo, ya que la tolerancia es, en sí misma, un valor liberal fundamental. Sin embargo, el fomento de la libertad individual o de la autonomía personal parece

conllevar un sentimiento de intolerancia hacia los grupos iliberales. Ya indiqué antes que una teoría de los derechos de las minorías que excluye las restricciones internas es impecablemente liberal, puesto que se asienta firmemente en el valor de la libertad individual. No obstante, otras personas podrán considerar que mi teoría es iliberal, precisamente porque su irrenunciable compromiso con la autonomía individual les hace intolerantes con respecto a los grupos no liberales.

Entre los liberales existe un largo y creciente debate sobre cuál es el valor fundamental de la teoría liberal, la autonomía o la tolerancia. Hay diversas formas de describir este contraste; por ejemplo, el contraste entre el liberalismo «ilustrado» y el «reformista» (Galston, 1995), o entre el liberalismo «comprehensivo» y el «político» (Rawls, 1993*a*; Moon, 1993), o entre el liberalismo «kantiano» y el liberalismo del *modus vivendi* (Larmore, 1987). Bajo todos estos contrastes existe una preocupación similar, que consiste en que hay muchos grupos, dentro de las fronteras de los Estados liberales, que no valoran la autonomía personal, y que restringen la capacidad de sus miembros para cuestionar y disentir de las prácticas tradicionales. Si la teoría liberal se basa en la autonomía, se corre el peligro de alienar a esos grupos y de socavar su adhesión a las instituciones liberales, mientras que un liberalismo basado en la tolerancia puede proporcionar unas bases más seguras y más amplias a la legitimidad del gobierno.

Los liberales que priman la tolerancia en detrimento de la autonomía, suelen esgrimir una postura sobre los derechos de las minorías bastante distinta de la que he defendido. Por ejemplo, Chandran Kukathas es más receptivo que yo a las demandas de los grupos culturales que desean imponer restricciones internas a sus propios miembros, ya que considera que el liberalismo no está comprometido con el valor de la autonomía. Sin embargo, es mucho menos receptivo a las demandas de los grupos culturales que quieren algún tipo de protección externa frente al conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva, la tolerancia liberal no sólo exige que se deje en paz a los grupos no liberales, sino también que el Estado no les preste ningún tipo de ayuda, mediante la financiación pública de las escuelas, los derechos lingüísticos, el poder de veto o el nuevo trazado de las fronteras políticas (Kukathas, 1992*a*; 1992*b*).

Por consiguiente, los liberales deberían intentar acomodar a los grupos iliberales siempre y cuando éstos no pidan ninguna ayuda a la sociedad en general y no intenten imponer sus valores a los demás. Es un enfoque de «vive y deja vivir», una ética de no interferencia recíproca. En resumen, la tolerancia liberal permite algunas restricciones internas, pero no las protecciones externas.

Pienso que es un planteamiento erróneo, y no sólo porque no permita las protecciones externas (que he defendido en el capítulo 6), sino también

porque legitima las restricciones internas. Ciertamente, existen importantes limitaciones prácticas y morales a la medida en que los Estados liberales pueden imponer sus valores a los grupos culturales y especialmente a las minorías nacionales, limitaciones a las cuales me referiré a continuación. Pero también existen verdaderos conflictos entre los principios liberales y las demandas de los grupos no liberales que es preciso abordar abiertamente.

Así pues, en este capítulo intentaré aclarar las formas en que el liberalismo puede —y no puede— acomodar a los grupos no liberales. Empezaré con la idea de tolerancia y demostraré por qué la concepción liberal tradicional de tolerancia no es una alternativa a la autonomía, sino que más bien depende del compromiso con ella (apartado 1). A continuación examinaré la medida en que la promoción de los principios liberales se puede considerar algo «sectario» (apartado 2), para concluir con algunas sugerencias sobre cómo los Estados deberían responder a los grupos no liberales existentes dentro de sus fronteras (apartado 3).

1. Liberalismo y tolerancia

Liberalismo y tolerancia están íntimamente relacionados, tanto desde un punto de vista histórico como conceptual. El desarrollo de la tolerancia religiosa fue una de las raíces históricas del liberalismo. En Occidente, la tolerancia religiosa se originó a consecuencia de las interminables guerras de religión, y de que tanto católicos como protestantes reconocieron que la estabilidad del orden constitucional no podía depender de la existencia de una confesionalidad religiosa compartida. Según Rawls, los liberales sólo tienen que extender el principio de tolerancia a otros temas conflictivos sobre «el significado, el valor y los fines de la vida humana» (Rawls, 1987, pág. 4; 1985, pág. 249; 1993*a*, pág. xxviii).

Pero si verdaderamente hemos de considerar que el liberalismo es una extensión del principio de tolerancia religiosa, es importante reconocer que, al menos en Occidente, la tolerancia religiosa ha adoptado una forma específica; esto es, se ha transformado en la idea de libertad de conciencia individual. En la actualidad esta idea consiste en un derecho básico individual a la libertad de culto, a propagar la propia fe, a cambiar de religión o, dado el caso, a renunciar enteramente a ella. Impedir que un individuo ejerza estas libertades implica violar uno de los derechos humanos fundamentales.

Existen otras formas no liberales de tolerancia religiosa, que se basan en la idea según la cual cada grupo religioso debería tener libertad para organizar su comunidad como considerase oportuno, aunque siguiera directrices no liberales. Por ejemplo, el «sistema de los *millet*» del imperio otomano, reconocía a musulmanes, cristianos y judíos como unidad de auto-

gobierno (es decir, un *millet*) y permitía la imposición de leyes religiosas restrictivas a sus propios miembros.

Habida cuenta de que se ha aludido al sistema de los *millet* como uno de los precedentes importantes y también como modelo para los derechos de las minorías (Sigler, 1983; Van Dyke, 1985, págs. 74-75; Thornberry, 1991, pág. 29), merece la pena que lo examinemos con mayor detenimiento. Los turcos otomanos eran musulmanes que conquistaron gran parte de Oriente Medio, del norte de África, de Grecia y de la Europa Oriental durante los siglos XIV y XV, por lo que contaban dentro de sus fronteras con muchos súbditos judíos y cristianos. Por diversas razones de tipo teológico y estratégico, los otomanos otorgaron a estas minorías no sólo libertad para practicar su religión, sino una libertad más general para autogobernarse en cuestiones puramente internas, con sus códigos y tribunales propios. Durante casi cinco siglos, desde 1456 hasta la caída del imperio en la segunda guerra mundial, tres minorías no musulmanas gozaron de reconocimiento oficial en calidad de comunidades autogobernadas: los griegos ortodoxos, los armenios ortodoxos y los judíos, cada una de las cuales estaba dividida a su vez en varias unidades administrativas locales, normalmente basadas en la etnicidad y la lengua. Cada *millet* estaba sometido a la autoridad de la principal jerarquía eclesiástica (el gran rabino y los dos patriarcas ortodoxos).

Las tradiciones y las prácticas legales de cada grupo religioso, especialmente en materia de estatus familiar, fueron respetadas y vigentes en todo el imperio. Sin embargo, aunque los *millet* cristianos y judíos tenían libertad para gobernar sus asuntos internos, sus relaciones con los gobernantes musulmanes estaban estrechamente reguladas. Por ejemplo, los no musulmanes no podían hacer proselitismo, y tenían que pedir autorización para erigir nuevas iglesias. Había limitaciones a los matrimonios mixtos, y los no musulmanes tenían que pagar impuestos especiales en lugar de hacer el servicio militar. Pero dentro de estos límites, «disfrutaban de un completo autogobierno, y obedecían sus propias leyes y costumbres». Su libertad de culto colectiva estaba garantizada, así como la propiedad de sus iglesias y monasterios, y también podían dirigir sus propias escuelas (véase Runciman, 1970, págs. 27-35; Braude y Lewis, 1982, págs. 1-34).

Por lo general era un sistema humanitario, tolerante con las diferencias de grupo y notablemente estable. Según Braude y Lewis, «durante casi medio milenio, los otomanos gobernaron uno de los imperios más diversos de la historia. Todo parece indicar que su sociedad poliétnica y plurirreligiosa funcionaba. Musulmanes, cristianos y judíos practicaban su culto y estudiaban codo a codo, enriqueciendo sus distintas culturas» (Braude y Lewis, 1982, pág. 1).

Pero no era una sociedad liberal, ya que no reconocía ningún principio de libertad o conciencia *individual*. Puesto que cada comunidad religiosa se

autogobernaba, no había ningún obstáculo externo a que este autogobierno se basase en principios religiosos, incluyendo el cumplimiento de la ortodoxia religiosa. Por tanto, había poco o ningún espacio para la disidencia individual dentro de cada comunidad religiosa, y poca o ninguna libertad para cambiar la propia fe. Aunque los musulmanes no intentaron eliminar a los judíos, o viceversa, eliminaron a los herejes de su propia comunidad. La herejía (el cuestionamiento de la interpretación ortodoxa de la doctrina musulmana) y la apostasía (abandonar la propia fe religiosa) eran crímenes punibles en el seno de la comunidad musulmana. También en las comunidades judía y cristiana existían restricciones a la libertad de conciencia individual.

El sistema de los *millet* era en realidad una federación de teocracias. Era una sociedad profundamente conservadora y patriarcal, totalmente antitética con los ideales de libertad personal observados por los liberales desde Locke hasta Kant y Mill. Los diversos *millet* diferían en su grado de observancia de la ortodoxia religiosa. Durante los quinientos años de historia de los *millet* hubo muchos períodos en los que los reformistas liberales de cada comunidad intentaron imponer restricciones constitucionales al poder de sus dirigentes. Y en la segunda mitad del siglo XIX algunos *millet* adoptaron constituciones liberales, convirtiendo así una teocracia religiosa en un sistema democrático liberal de autogobierno para los diversos grupos nacionales del imperio. Los reformistas liberales procuraron utilizar los *millet* como base para una sistema de instituciones federales que proporcionasen protecciones externas a las minorías nacionales, limitando el poder de otros grupos sobre aquéllas, al tiempo que respetaban constitucionalmente los derechos civiles y políticos de sus miembros individuales.[2]

Pero, en general, en el imperio otomano la libertad de los individuos para cuestionar o rechazar la doctrina de la Iglesia estaba sometida a importantes restricciones. Los otomanos aceptaron el principio de tolerancia religiosa, «entendido como la voluntad de una religión dominante de coexistir con otras» (Braude y Lewis, 1982, pág. 3), pero no aceptaron el principio, bastante distinto, de libertad de conciencia individual.[3]

El sistema de los *millet* del imperio otomano es quizá el modelo no liberal de tolerancia religiosa más desarrollado, aunque se encuentran variantes de este modelo en otras muchas épocas y lugares. Y, como expuse en el capítulo 3, éste es el tipo de sistema que desean algunas minorías no li-

2. Para una discusión sobre los intentos de reforma de los *millet* inspirados en el liberalismo occidental, véase Davison, 1982, pág. 332; Braude y Lewis, 1982, págs. 18-23, 28-31; Karpat, 1982, págs., 159-163.

3. En cierto sentido este sistema de tolerancia es bastante opuesto al occidental, habida cuenta de que une más que separa la Iglesia y el Estado. Es interesante señalar que ambos sistemas tienen un origen histórico semejante. Las restricciones otomanas a la cons-

berales en la actualidad. Muchas veces se pide la implantación de este sistema en nombre de la «tolerancia», aunque no es el tipo de tolerancia que históricamente han defendido los liberales. Estos grupos no quieren que el Estado proteja el derecho de cada individuo a expresar, cuestionar y revisar libremente sus creencias religiosas. Por el contrario, esto es precisamente a lo que se oponen. Lo que quieren es tener poder para restringir la libertad religiosa de sus propios miembros.[4]

Por tanto, esto no basta para decir que los liberales creen en la tolerancia, de ahí que quepa la pregunta: ¿cuál es el tipo de tolerancia en el que creen? Históricamente, los liberales han suscrito una noción muy específica de tolerancia, la que implica la libertad de conciencia individual y no la libertad de culto colectiva. La tolerancia liberal protege el derecho de los individuos a discrepar de su grupo, así como el derecho de los grupos a no ser perseguidos por el Estado. Limita el poder de los grupos iliberales a la hora de restringir la libertad de sus propios miembros, así como el poder de los Estados iliberales de restringir el culto colectivo.

En mi opinión, esto demuestra que, históricamente, para los liberales la autonomía y la tolerancia han sido las dos caras de la misma moneda. Lo que distingue a la tolerancia *liberal* es precisamente su compromiso con la autonomía; es decir, la idea de que los individuos deberían tener libertad para valorar y, potencialmente, revisar sus fines actuales (Mendus, 1989, pág. 56).

2. ¿Es sectario el liberalismo?

De lo anterior se derivan una serie de preguntas. ¿Constituye el compromiso liberal con la autonomía una base aceptable para gobernar una so-

trucción y radicación de iglesias no musulmanas eran similares al sistema de «coexistencia autorizada» establecido por el edicto de Nantes (1598). Dicho edicto, que puso fin a las guerras de religión, disponía que en Francia los protestantes sólo podrían erigir nuevas iglesias en ciertos lugares, y únicamente si el Estado lo permitía. Sin embargo, en Occidente la coexistencia autorizada por el Estado entre protestantes y católicos evolucionó gradualmente hacia un sistema de libertad de conciencia individual. En el imperio otomano esto nunca sucedió.

4. Resulta interesante señalar que Rawls nunca tiene en cuenta dicho modelo de tolerancia. Se refiere al «principio de tolerancia» como si sólo hubiera uno, que identifica con la libertad de conciencia (por ejemplo, Rawls, 1987, págs. 18, 23; 1989, pág. 251; 1982*b*, págs. 25-26; 1985, pág. 225). Sin embargo, se puede afirmar razonablemente que el modelo de los *millet* es la forma más natural de tolerancia religiosa. La historia nos indica que, «en la práctica, las religiones han demostrado una intolerancia mucho más violenta contra los disidentes de su propio culto que contra otras religiones» (Elton, 1984, pág. xiii).

ciedad pluralista moderna, teniendo en cuenta que algunos grupos no valoran la autonomía? ¿Deberían los liberales intentar encontrar alguna base alternativa para que la teoría liberal pueda acomodar tales grupos? O lo que es lo mismo, ¿deberían encontrar alguna forma de tolerancia más permisiva con los grupos iliberales?

Muchos liberales han empezado a buscar esta alternativa. Por ejemplo, en sus obras recientes, Rawls se distancia del compromiso con la autonomía, basándose en que algunas personas no creen que sus fines sean potencialmente revisables y que, por tanto, defender las instituciones liberales a partir de esta premisa conlleva una actitud «sectaria» (1987, pág. 24; 1985, pág. 246).[5] Otros «liberales políticos» (Larmore, 1987; Galston, 1991; Moon, 1993) se hacen eco de esta objeción. Todos ellos quieren defender las instituciones liberales de manera que éstas atraigan incluso a quienes rechazan la idea de que las personas puedan detenerse por un momento a cuestionar sus propios fines.

No creo que el argumento de Rawls funcione. Pero es un tema importante, y vale la pena estudiarlo con mayor detenimiento, ya que ayuda a esclarecer los puntos de conflicto entre los principios liberales y los derechos de las minorías no liberales. La propuesta de Rawls no consiste en rechazar totalmente la idea de autonomía, sino, más bien, en restringir su alcance. Concretamente, quiere seguir recurriendo a ella en contextos *políticos* y evitarla en otros. Afirma que la idea según la cual podemos formar y revisar nuestra concepción del bien es, estrictamente, una «concepción política» de la persona, adoptada exclusivamente con el fin de determinar nuestros derechos y responsabilidades públicas. Insiste en que esta idea no se pensó como una descripción general de la relación entre el yo y sus fines aplicable a todos los aspectos de la vida, o como una representación de nuestras convicciones más profundas. Por el contrario, en la vida privada es bastante posible y probable que nuestra identidad personal esté tan vinculada a determinados fines que ello impida la revisión racional de los mismos. En palabras de Rawls:

> Es esencial subrayar que los ciudadanos, tanto en sus asuntos personales como en la vida interna de las asociaciones a las que pertenecen, pueden considerar sus fines y lealtades últimas de una manera muy distinta de la que implica la vida política. Los ciudadanos pueden tener —y normalmente tienen en un momento determinado— afectos, devociones y lealtades de las que creen que no pueden ni deben distanciarse —y de hecho no se distancian— para evaluarlas objetivamente desde su concepción del bien puramente racional.

5. Por escritos «recientes» de Rawls entiendo sus artículos posteriores a 1985, en los que subraya la distinción entre las concepciones «políticas», «metafísicas» y «comprehensivas» del liberalismo.

Para ellos puede ser simplemente impensable distanciarse de determinadas convicciones religiosas, filosóficas y morales o de determinadas adhesiones y lealtades permanentes. Tales convicciones y adhesiones forman parte de lo que podríamos llamar su «identidad no pública» (Rawls, 1985, pág. 241).

Por tanto, Rawls ya no da por supuesto que los compromisos de las personas sean revisables o afirmados de una manera autónoma, y acepta que estos fines pueden ser tan esenciales para nuestra identidad que no podamos distanciarnos de ellos ni someterlos a ningún tipo de examen o valoración. Sin embargo, en los contextos políticos ignoramos la posible existencia de tales fines «constitutivos». En tanto que *ciudadanos* seguimos pensando que tenemos un «interés supremo» en nuestra capacidad de autonomía, aun cuando como *individuos privados* consideremos que no tenemos ni valoramos esta capacidad. La concepción rawlsiana de la persona autónoma sigue estipulando el lenguaje de la justificación pública en el que la gente discute sus derechos y responsabilidades como ciudadanos, aunque pueda no describir la «identidad no pública» de los mismos (Rawls, 1980, pág. 545).

Por consiguiente, Rawls distingue su «liberalismo político» del «liberalismo comprehensivo» de John Stuart Mill. Este último subrayó que las personas deberían ser capaces de juzgar el valor de las prácticas sociales heredadas en todos los aspectos de la vida, no sólo los de la vida política. Las personas no deberían atenerse a las costumbres sociales únicamente porque son costumbres, sino sólo si son dignas de ello. Cada persona debe determinar por sí misma si tales costumbres son «correctamente aplicables a sus propias circunstancias y carácter» (Mill, 1982, pág. 122). Esta insistencia en el derecho de las personas a cuestionar y revisar las prácticas sociales no se limitaba a la esfera política. De hecho, a Mill le preocupaba enormemente la manera en que las personas seguían ciegamente las tendencias populares y las costumbres sociales en su vida cotidiana personal. Vemos pues que el liberalismo de Mill se basa en un ideal de reflexión racional aplicable a las acciones humanas en general, cuyo objetivo es «informar nuestro pensamiento y nuestra conducta en su totalidad» (Rawls, 1987, pág. 6).

A Rawls le preocupa que muchas personas no acepten la idea de autonomía de Mill como principio rector del pensamiento y la acción humana en general. Sin embargo, considera que, pese a todo, estas personas pueden aceptar la idea de autonomía si ésta se circunscribe a contextos políticos, dejándoles libertad para contemplar sus identidades no públicas de maneras muy distintas. La gente puede aceptar su concepción política «sin comprometerse en otros aspectos de su vida a unos ideales morales comprehensivos, frecuentemente asociados con el liberalismo, como, por ejemplo, los ideales de autonomía e individualidad» (Rawls, 1985, pág. 245).

Naturalmente, la descripción rawlsiana de la identidad no pública está muy cercana a la concepción «comunitarista» del yo defendida por Michael Sandel (véase cap. 5, apartado 4). Y, de hecho, una forma de entender el «liberalismo político» de Rawls es decir que, para Rawls, las personas son comunitaristas en su vida privada y liberales en su vida pública. Si los miembros de una comunidad religiosa consideran que sus fines religiosos son fines constitutivos, y por tanto no tienen capacidad para distanciarse y someterlos a examen, ¿por qué tendrían que aceptar una concepción política de la persona que da por supuesto que tienen tal capacidad (y un «interés supremo» en el ejercicio de la misma)?

Quizá Rawls considere que todo el mundo puede aceptar su concepción política porque quienes por lo general no valoran la capacidad de autonomía pueden simplemente abstenerse de ejercerla en su vida privada. Como he señalado en el capítulo 5, una sociedad liberal permite la valoración y la revisión racional de los propios fines, pero no obliga a ello. Por consiguiente, la aceptación de la autonomía rawlsiana para fines políticos no implica coste alguno, aun en el caso de que entre en conflicto, por ejemplo, con la comprensión que de sí misma tiene una minoría religiosa.

No obstante, para las minorías no liberales, la aceptación de la concepción política de la persona de Rawls sí implica un coste, ya que ésta no contempla ningún sistema de restricciones internas que limiten el derecho de los individuos del grupo a revisar sus concepciones del bien. Por ejemplo, impide que una minoría religiosa prohíba la apostasía y el proselitismo, así como que evite que sus hijos aprendan otras formas de vida. Por ello, la minoría puede considerar que estas libertades civiles le son perjudiciales.

Consideremos el caso canadiense de *Hofer* versus *Hofer*, relativo a la potestad de la Iglesia hutterita sobre sus miembros. Los hutteritas viven en extensas comunidades agrícolas, llamadas colonias, en las que no existe la propiedad privada. Una colonia hutterita expulsó a dos de sus miembros de toda la vida, acusándolos de apostasía. Estas personas reclamaron la parte que les correspondía de los activos de la colonia, que habían ayudado a crear con sus años de trabajo. Cuando la colonia se negó a ello, los dos antiguos miembros presentaron una demanda ante los tribunales, oponiéndose al hecho de que «en ningún momento de sus vidas tuvieron derecho a dejar la colonia sin abandonarlo todo, incluso su ropa, a sus espaldas» (Janzen, 1990, pág. 67). Los hutteritas defendieron esta práctica basándose en que la libertad de religión protege la capacidad de la congregación para vivir de acuerdo con su doctrina religiosa, aun cuando ésta limitase la libertad individual.

El Tribunal Supremo canadiense aceptó el razonamiento de los hutteritas. Pero no está nada claro que este razonamiento sea defendible en el lenguaje del «liberalismo político» de Rawls. Como señaló el juez Pigeon,

disconforme con el fallo, la noción liberal común de libertad religiosa «incluye el derecho de cada individuo a cambiar su religión a voluntad». Por tanto, las Iglesias «no pueden dictar normas cuyo efecto sea privar a sus miembros de esta libertad fundamental». Y, consecuentemente, el alcance de la autoridad religiosa se ve «justamente limitado a lo que dicta la libertad de religión bien entendida; es decir, que el individuo no sólo tiene libertad para adoptar una religión, sino también para abandonarla a voluntad». El juez Pigeon pensaba que era «prácticamente imposible» que los miembros de una colonia hutterita rechazasen sus enseñanzas religiosas, habida cuenta del elevado coste de cambiar su religión, y que por tanto en la práctica se veían privados de la libertad religiosa.[6]

A mi entender la postura del juez Pigeon es más coherente con el «liberalismo político» rawlsiano, ya que Pigeon da por supuesto —como Rawls afirma que deberíamos hacer en lo referente a la discusión política y a los derechos legales— que las personas tienen un interés básico en su capacidad de formar y revisar su concepto del bien. Por tanto, llega a la conclusión de que el poder de las comunidades religiosas sobre sus propios miembros no debe impedir que, en la práctica, los individuos puedan ejercer libremente esta capacidad. Si los hutteritas aceptasen el concepto de persona rawlsiano tendrían que aceptar también que la libertad religiosa se debe interpretar como la capacidad de un individuo para formar y revisar sus creencias religiosas.[7]

La misma cuestión se planteó en los Estados Unidos en el caso de *Wisconsin* versus *Yoder*, referente al poder de la comunidad amish sobre sus miembros. Los amish, al igual que los hutteritas en Canadá, intentan que a sus miembros les resulte muy difícil abandonar el grupo, aunque lo hacen de manera distinta. Quieren que sus hijos dejen la escuela antes de los dieciséis años, con el fin de limitar al máximo lo que los niños puedan aprender del mundo exterior. Y también defendieron esta postura alegando que la libertad de religión protege la libertad del grupo de vivir de acuerdo con su doctrina, aun cuando ello limite la libertad individual de los niños. El Tribunal Supremo aceptó el razonamiento de los amish, pero una vez más la coherencia de dicho razonamiento depende de su rechazo explí-

6. *Hofer* v. *Hofer et al.* (1970) 13 DLR (3d) 1, citado en Janzen, 1990, págs. 65-67.

7. Rawls subraya que la finalidad de la protección de los derechos civiles no es *maximizar* el desarrollo y el ejercicio de la capacidad de formar y revisar un concepción del bien. Como acertadamente señala, sería «absurdo» intentar maximizar «el número de afirmaciones deliberadas de una concepción del bien». Más bien «estas libertades, y las prioridades de las mismas, son garantizar a todos los ciudadanos por igual las condiciones sociales esenciales para el adecuado desarrollo y el ejercicio pleno e informado de estas capacidades» (1982*b*, págs. 47-49). Sin embargo, parece claro que los hutteritas no ofrecen las condiciones sociales esenciales para el ejercicio «pleno e informado» de la autonomía.

cito de la «concepción política» rawlsiana de la persona, que subraya la capacidad de formar y revisar nuestros fines.[8]

Por consiguiente, la estrategia rawlsiana de aprobar la autonomía únicamente en contextos políticos, y no como valor general, no logra su propósito. Aceptar el valor de la autonomía para fines políticos permite a su vez ejercerla en la vida privada, implicación que sólo suscribirán quienes aprueben la autonomía como valor general.[9] Rawls no ha explicado por qué las personas que son comunitaristas en su vida privada deberían ser liberales en su vida política. Quizá esté en lo cierto cuando afirma que «dentro de diferentes contextos podemos aceptar puntos de vista diversos acerca de nuestra persona sin incurrir en contradicción, con tal que estos puntos de vista sean coherentes entre sí cuando las circunstancias lo requieran» (Rawls, 1980, pág. 545). Sin embargo, no demuestra tal coherencia de puntos de vista. Por el contrario, éstos entran en conflicto en cuestiones de disenso intragrupal, como el proselitismo, la apostasía y la escolaridad obligatoria.

8. *Wisconsin* versus *Yoder*, 406 US 205. Rawls afirma que su liberalismo político es más receptivo a los argumentos de los amish que el liberalismo comprehensivo de Mill. Así como este último «puede desembocar en unas premisas pensadas para fomentar los valores de la autonomía y la individualidad como ideas básicas para gobernar gran parte de nuestra vida, si no toda», el liberalismo político «tiene un objetivo distinto y es bastante menos exigente», puesto que su único compromiso es promover el ideal liberal de *ciudadanía* (la preocupación «estatal» por la educación [de los niños] tiene que ver con su papel como futuros ciudadanos). Rawls afirma que, como resultado de ello, el liberalismo político «respeta, en la medida de sus posibilidades, los derechos de quienes desean renunciar al mundo moderno siguiendo los preceptos de su religión, habida cuenta de que éstos aceptan los principios del concepto político de justicia y aprecian sus ideales políticos de persona y sociedad» (Rawls, 1988, págs. 267-268). Sin embargo, esto es erróneo. En primer lugar, la distinción entre liberalismo político y liberalismo comprehensivo es inestable, puesto que aceptar el valor de la autonomía para fines políticos conlleva inevitables implicaciones para la vida privada (véase nota 9). Además, muchas comunidades religiosas se opondrían al liberalismo político como teoría de la ciudadanía en sus propios términos. Consideran que el ideal de ciudadanía rawlsiano se contradice con sus ideales religiosos de persona y sociedad. Allá donde Ralws querría que los educadores preparasen a los niños para los derechos y los deberes de la ciudadanía, para las sectas religiosas «la educación tiene una finalidad distinta... la de preparar a sus hijos para la vida en sus comunidades». No les preocupa la preparación de las personas para ejercer sus derechos políticos, sino «la necesidad de la obediencia. Argumentan que la educación debería reorientar la autoestima individual y alimentar un deseo de aceptar la voluntad de la comunidad». Por consiguiente, estos grupos han procurado que se les exima precisamente del tipo de educación en el que insiste el liberalismo político rawlsiano. Véase Janzen, 1990, págs. 143, 197.

9. En realidad, la conexión entre lo político y lo privado no sólo es causal, sino también conceptual. Rawls acepta que el ejercicio de la autonomía en la esfera política puede promover causalmente el ejercicio de la misma en la vida privada. Pero insiste en que éste

¿Por qué no se ha percatado Rawls de este conflicto? Quizá porque piensa que su concepción política es la única que puede proteger a las minorías religiosas de la intolerancia de la mayoría. En diversos lugares sugiere que, una vez reconocemos la inevitable pluralidad de grupos religiosos en la sociedad, la única forma viable de impedir la persecución de las confesiones minoritarias es garantizar «igual libertad de conciencia» a todos los individuos (por ejemplo, Rawls 1982*b*, págs. 25-29; 1989, pág. 215). Pero esto es un error, ya que se puede asegurar la tolerancia *entre* grupos sin proteger la tolerancia al disenso individual *dentro* de cada grupo. Un sistema similar al del *millet* antes comentado asegura lo primero sin asegurar lo último. Por tanto, si queremos defender los derechos civiles de los individuos tenemos que trascender la necesidad de la tolerancia de grupo y dar cuenta del valor de dotar a los individuos de la libertad de formar y revisar sus fines últimos.[10]

Por tanto, Rawls comete un error al suponer que puede evitar apelar al valor general de la autonomía individual sin debilitar su argumentación sobre la prioridad de los derechos civiles. El mero hecho de la *pluralidad social*, desconectado de cualquier supuesto de *autonomía individual*, no puede

es un efecto contingente e inintencionado, y que a su concepción política de la persona sólo le concierne la manera «en que las capacidades morales [de autonomía y de sentido de la justicia] se ejercen en la vida política y en las instituciones básicas como esfuerzo ciudadano para mantenerlas y emplearlas para dirigir los asuntos públicos» (1988, pág. 272, nota 28). Pero, ¿qué significa ejercer nuestra capacidad de autonomía «en la vida política»? A este respecto la capacidad de autonomía es bastante distinta de la capacidad de sentido de la justicia, aunque en este pasaje Rawls trate a ambos por igual. La capacidad de sentido de la justicia se ejerce «valorando la justicia y la efectividad de las leyes y las políticas sociales» y, por consiguiente, es una capacidad fundamentalmente relacionada con, y ejercida en, la vida política. Por otra parte, la capacidad de gestar y revisar un concepto del bien está fundamentalmente relacionada con lo que Rawls denomina nuestra «identidad no pública»; es decir, con nuestra identidad comprehensiva más que con nuestra identidad política. Como señala el propio Rawls, «la libertad de conciencia y la libertad de asociación nos permiten desarrollar y ejercer nuestras capacidades morales en la gestación, revisión y seguimiento racional de nuestras concepciones del bien pertenecientes a nuestras doctrinas comprehensivas, y de afirmarlas como tales» (1989, pág. 254). Por consiguiente, la capacidad de justicia está relacionada con la evaluación de las políticas e instituciones *públicas*, mientras que la capacidad de formar y revisar una concepción del bien está relacionada con la evaluación de las doctrinas religiosas y morales comprehensivas que definen nuestra identidad *privada*. Entonces, ¿qué sentido tiene decir que el ejercicio de esta última capacidad puede restringirse a la vida política, sin que afecte a nuestra identidad privada? Si la capacidad en cuestión es precisamente la capacidad de formar y revisar nuestros fines comprehensivos, parece que cualquier ejercicio de ella implica necesariamente a nuestra identidad privada.

10. Este supuesto, según el cual podemos juzgar y revisar nuestros fines, también es necesario, en mi opinión, para justificar la afirmación rawlsiana de que las personas «se ven capaces de asumir la responsabilidad de sus fines», en el sentido de que «se consideran

defender por sí mismo toda la gama de libertades liberales.[11] Si, como argumentan los comunitaristas, la identidad privada de las personas está verdaderamente ligada a determinados fines, de manera que éstas no tienen interés ni capacidad para revisarlos y cuestionarlos, entonces un sistema similar al de los *millet*, que permite las restricciones internas dentro de cada grupo, podría ser una respuesta mejor al pluralismo. Si los individuos no tienen capacidad de revisar sus compromisos religiosos heredados, o si no es importante permitir que los individuos ejerzan tal capacidad, entonces el sistema *millet* es la mejor forma de proteger y de fomentar estos fines constitutivos.

No se trata en absoluto de ninguna conclusión novedosa. Hace tiempo que los defensores de las restricciones internas sostienen que, una vez abandonado el supuesto de que la autonomía es un valor general, los grupos religiosos y culturales deberían poder proteger los fines constitutivos de sus miembros mediante la restricción de determinados derechos individuales (por ejemplo, Kukathas, 1992*a*; McDonald, 1991*b*; Karmis, 1993; Mason, 1993). El propio Sandel defiende el derecho de los amish a retirar a sus niños de las escuelas, alegando que la libertad de conciencia debería entenderse como la libertad de seguir los propios fines constitutivos, no como la

capaces de ajustar sus objetivos y aspiraciones a la luz de lo que razonablemente pueden esperar mantener» (1985, pág. 243). Puesto que —como afirma Rawls— las personas pueden ajustar sus objetivos, no estamos obligados a subvencionar a quienes llevan formas de vida dispendiosas. Discuto este aspecto de la teoría rawlsiana en Kymlicka, 1990, págs. 73-77.

11. Discuto las aportaciones recientes de Rawls con mayor profundidad en Kymlicka, 1992*b*. Rawls ofrece dos argumentaciones en favor de la libertad de conciencia. La primera de ellas sostiene que las creencias religiosas «vienen *dadas y están firmemente arraigadas*», y que la libertad de conciencia es necesaria porque la sociedad engloba «una pluralidad de tales concepciones, cada una de las cuales es, por así decirlo, innegociable». La segunda sostiene que las creencias religiosas «son *susceptibles de revisión* de acuerdo con la razón deliberativa», y que necesitamos libertad de conciencia porque «no tenemos garantías de que todos los aspectos de nuestra forma de vida actual sean los más racionales para nosotros y que no necesiten al menos una revisión menor, si no mayor» (Rawls, 1982*b*, págs. 25-29, la cursiva es mía). Rawls piensa que estas dos argumentaciones «abonan la misma conclusión» (1982*b*, pág. 29); es decir, que reconocer la *pluralidad* de concepciones del bien existentes en el seno de la sociedad, cada una de las cuales se considera fija y más allá de la revisión racional, tiene las mismas implicaciones para la libertad individual que afirmar la *revisabilidad* de la concepción del bien de cada individuo. Pero no abonan la misma conclusión en cuestiones como el proselitismo, que para la segunda argumentación es una de las libertades esenciales, mientras que para la primera supone un incordio vano y debilitador. Por lo general, el que las democracias modernas sean pluralistas significa que el Estado cometería un error si impusiera a todo el mundo un estilo de vida determinado. Pero esto no justifica la libertad no sólo de vivir de acuerdo con la propia concepción del bien, sino también de cuestionarla y de revisarla. Esto último exige creer en el valor de la autonomía, no simplemente reconocer el pluralismo.

libertad de elegir la propia religión (Sandel, 1990). Para Sandel la filiación religiosa de las personas es un elemento tan profundamente constitutivo de lo que son que su principal interés es proteger y fomentar esta identidad, y que no tienen ningún interés comparable en su capacidad de distanciarse y examinar esta identidad. Por tanto, que los niños amish aprendan algo del mundo exterior tiene poco o ningún valor (y quizá represente algún perjuicio para ellos).

Nos encontramos ante un verdadero conflicto que es preciso afrontar con honestidad. Si deseamos defender la libertad de conciencia individual, y no simplemente la tolerancia de grupo, debemos rechazar la idea comunitarista según la cual los fines de las personas están fijados y trascienden la revisión racional. Debemos hacer valer la tradicional creencia liberal en la autonomía personal.

3. Cómo acomodar a las minorías no liberales

¿Por qué Rawls se muestra tan reacio a considerar la autonomía como uno de los intereses humanos generales? ¿Qué hay de malo en el liberalismo «comprehensivo» de Mill? En opinión de Rawls, el problema es que no todo el mundo acepta este ideal de autonomía y que, por consiguiente, apelar a él en la vida política sería «sectario». La defensa de los derechos individuales basada en la autonomía invoca «unos ideales y unos valores que no son generalmente... compartidos en una sociedad democrática» y que por tanto «no pueden asegurar el acuerdo suficiente». Fundamentar el liberalismo en un valor tan controvertido como la autonomía significaría que el liberalismo «se convertiría en otra doctrina sectaria» (Rawls, 1987, págs. 6, 24; 1985, pág. 246).

Ésta es una observación legítima, aunque Rawls le concede excesiva importancia y ello le lleva a conclusiones erróneas. La idea según la cual tenemos interés en ser capaces de juzgar y revisar nuestras concepciones heredadas del bien es una idea ampliamente compartida en las sociedades democráticas occidentales.[12] Existen algunas minorías aisladas que rechazan este ideal, entre las que se cuentan algunos grupos indígenas (los pueblo) y sectas religiosas (los amish y los menonitas). Estos grupos plantean un reto a las democracias liberales, puesto que a menudo piden restricciones inter-

12. Véase Nickel, 1990, pág. 214. El temor de Rawls a que la concepción de autonomía de Mill no sea ampliamente compartida depende de identificar su concepción de autonomía con las otras concepciones discutidas en la nota 7 del capítulo 5, más controvertidas. Es importante señalar que la concepción de Mill es «general» en cuanto se aplica a todas las áreas de la vida; no es «comprehensiva» puesto que no define un conjunto de fines últimos o de bienes intrínsecos que cada individuo debe seguir. Más bien alude a la capacidad mediante la cual deliberamos y enjuiciamos nuestros fines últimos.

nas que entran en conflicto con los derechos civiles individuales. No podemos limitarnos simplemente a ignorar esta petición, o a ignorar que rechazan la idea de autonomía.

No obstante, la estrategia de Rawls no soluciona las cuestiones que plantea la existencia de minorías no liberales. Concretamente, su estrategia consiste en seguir haciendo valer los derechos individuales, aunque a partir de un liberalismo «político» y no de un liberalismo «comprehensivo». Obviamente, esto no satisface las expectativas de las minorías no liberales, que quieren restricciones internas que primen sobre los derechos individuales. Por consiguiente, el liberalismo político rawlsiano es tan hostil a sus reivindicaciones como el liberalismo comprehensivo de Mill. O lo que es lo mismo, que la teoría de Rawls sea menos comprehensiva que la de Mill no la hace más receptiva a las reivindicaciones de las minorías no liberales.

Entonces, ¿cómo debería tratar un Estado liberal a las minorías no liberales? He argumentado que cualquier teoría que no conceda sustanciales derechos civiles a los miembros de las culturas minoritarias presenta graves deficiencias desde un punto de vista liberal. Algunos críticos aducen que con ello transito «por la vía de la intervención» en gran parte de las culturas minoritarias existentes; y afirman, por ejemplo, que estoy a favor de imponer un régimen liberal a los indios pueblo, y de forzarles a respetar la libertad religiosa de los protestantes de la reserva.[13]

Sin embargo, aquí se mezclan dos cuestiones distintas: (1) ¿qué tipos de derechos de las minorías son coherentes con los principios liberales?; y (2) los liberales, ¿deberían imponer sus criterios a aquellas minorías que no aceptan alguno o ninguno de estos principios liberales? La primera es la cuestión de *identificar* una teoría liberal de los derechos de las minorías defendible; la segunda es la cuestión de *imponer* dicha teoría liberal.

Hasta aquí me he centrado en la primera cuestión, es decir, en identificar una concepción liberal defendible de los derechos de las minorías. A tal respecto creo que la teoría liberal más defendible es aquella que se fundamenta en el valor de la autonomía, y que cualquier forma de derechos diferenciados en función del grupo que restrinja las libertades civiles de los miembros del grupo es, por eso mismo, incoherente con los principios liberales de libertad e igualdad. Desde esta perspectiva liberal el sistema de los *millet*, o la teocracia de los pueblo, sufren graves deficiencias.

Pero esto no significa que los liberales puedan imponer sus principios a los grupos que no los comparten. A mi entender esto todavía es más obvio cuando el grupo iliberal es otro país. El gobierno de Arabia Saudí niega injustamente los derechos políticos a las mujeres y a los no musulmanes,

13. Estas críticas han sido planteadas, entre otros, por Kukathas, 1992*a*; Chaplin, 1993; McDonald, 1993; Williams, 1994. La cita es de Kukathas, 1992*a*, pág. 121.

pero de ello no se sigue que los liberales no saudís hayan de intervenir forzosamente para obligar a las autoridades de Arabia Saudí a conceder el sufragio universal. De forma similar, el gobierno alemán niega injustamente los derechos políticos a los hijos y a los nietos de los «trabajadores invitados» turcos, que nacieron en suelo alemán y para quienes Alemania es lo único que conocen. Pero de ello no se sigue que los liberales de fuera de Alemania debieran emplear la fuerza para obligar a Alemania a cambiar sus leyes de ciudadanía.

En estos casos, el juicio moral inicial está bastante claro. Desde una perspectiva liberal, el gobierno niega injustamente los derechos a determinadas personas. Pero lo que no está tan claro es cómo resolver adecuadamente esta injusticia; es decir, ¿qué tercera parte (de haber alguna) tiene autoridad para intervenir y forzar al gobierno a respetar estos derechos?

La misma cuestión se plantea cuando el grupo iliberal es una minoría nacional autogobernada dentro de un único país. Por ejemplo, el consejo tribal de los indios pueblo infringe los derechos de sus miembros al limitar la libertad de conciencia, y empleando reglas de pertenencia sexualmente discriminatorias.[14] Pero, ¿qué tercera parte (de haber alguna) tiene autoridad para intervenir enérgicamente y obligar al consejo de los pueblo a respetar estos derechos?

Los principios liberales nos dicen que los individuos tienen determinados derechos que su gobierno debe respetar, como la libertad de conciencia individual. Pero tras haber identificado estos derechos, nos encontramos con la muy distinta cuestión de imponer el liberalismo. Si un gobierno determinado no respeta estos derechos, ¿quién tiene autoridad para intervenir y forzar su cumplimiento? (Téngase en cuenta que cuando hablo de «imponer» el liberalismo me refiero a la intervención enérgica de una tercera parte para obligar a respetar los derechos liberales. La intervención no coercitiva de terceras partes es otro asunto, al que me referiré más adelante.)

La actitud de los liberales con respecto a la imposición del liberalismo ha cambiado en el transcurso de los años. En el contexto internacional, los liberales han sido cada vez más escépticos acerca del uso de la fuerza para obligar a los Estados extranjeros a plegarse a los principios liberales. Muchos liberales decimonónicos, incluyendo John Stuart Mill, pensaban que era justo que los Estados liberales colonizasen países extranjeros para enseñarles los principios liberales. Los liberales contemporáneos, sin embargo, por lo general han abandonado esta doctrina, considerándola imprudente e

14. Si las mujeres pueblo contraen matrimonio con alguien que no es de la tribu, a sus hijos se les niega la pertenencia a la misma. Pero si los que se casan fuera de la tribu son los hombres, a sus hijos se les considera miembros de ella. Esta norma discriminatoria fue ratificada en *Santa Clara Pueblo* v. *Martínez* 436 US 49 (1978).

ilegítima, y en lugar de ello han intentado fomentar los valores liberales a través de la educación, la formación y los incentivos económicos.[15]

No obstante, en el caso de las minorías nacionales los liberales han sido mucho más proclives a suscribir la intervención coercitiva de una tercera parte. Por ejemplo, muchos liberales estadounidenses dan por supuesto que el Tribunal Supremo de su país tiene autoridad legítima para revocar todas aquellas decisiones del consejo tribal de los pueblo que violen los derechos individuales. Estos liberales frecuentemente consideran que tener un derecho no sólo significa que los legisladores deben respetarlo cuando aprueban la legislación, sino también que debería haber algún sistema de revisión judicial para asegurar que el legislativo lo respeta. Además, esta revisión judicial debería ser de ámbito nacional. Es decir, que además de los diversos tribunales estatales y tribales que revisan las leyes de los gobiernos estatales y tribales, debería existir también un tribunal supremo al que todos los gobiernos del país deberían responder en última instancia. Muchos liberales estadounidenses suelen decir, como si ello formase parte del auténtico significado de los «derechos», que en cada país debería haber un único tribunal con autoridad para revisar las decisiones de todos los gobiernos del mismo, para asegurar que éstos respetaban los derechos liberales.

Ésta es una visión muy particularista de los derechos. En algunos países liberales (como, por ejemplo, Gran Bretaña), existe una fuerte tradición de respetar los derechos individuales, pero no tiene ninguna declaración de derechos constitucional, y carece de bases a partir de las cuales los tribunales puedan revocar las decisiones parlamentarias que infrinjan los derechos individuales. (Éste fue el caso de Canadá hasta 1982.) En otros países existe la revisión judicial, pero está descentralizada; es decir, que las subunidades políticas tienen sus propios sistemas de revisión judicial, pero no existe una única carta de derechos, ni un tribunal único, ante los cuales todos los estamentos gubernamentales deben responder. De hecho, éste fue

15. Algunos liberales esperan que las Naciones Unidas dispongan algún día de la autoridad suficiente para intervenir enérgicamente en países extranjeros en nombre de los derechos humanos. Pero en la actualidad las intervenciones internacionales están enormemente restringidas, concretamente a los casos de graves violaciones de los derechos humanos fundamentales; es decir, a los casos de esclavitud, de genocidio y de limpieza étnica, algo que la mayoría de los liberales contemporáneos han aceptado. Sea como fuere, en la actualidad casi todo el mundo coincide en que únicamente un organismo internacionalmente aceptado como las Naciones Unidas podría tener autoridad para intervenir enérgicamente. Por ejemplo, un grupo de ciudadanos particulares no tendría autoridad legítima para invadir Arabia Saudí, aunque actuasen exclusivamente motivados por su preocupación por los derechos humanos. Ni tampoco la tendría un grupo de Estados vecinos. Sencillamente, ningún individuo o Estado puede proclamarse a sí mismo como el protector internacional de los derechos humanos, con autoridad para intervenir con toda contundencia cada vez que considerase que un gobierno violaba los derechos de sus ciudadanos.

el caso de los Estados Unidos durante un considerable período de tiempo. Hasta la aprobación de la decimocuarta enmienda, los legislativos estatales debían responder ante los tribunales del Estado por la manera en que respetaban las Constituciones estatales, pero no tenían que responder ante el Tribunal Supremo federal por la manera en que respetaban la Carta de Derechos federal.

Es fácil ver por qué los liberales estadounidenses son partidarios de que el Tribunal Supremo tenga autoridad sobre las acciones de los gobiernos estatales. Históricamente, este tipo de revisión judicial federal, respaldado por las tropas federales, tuvo que abolir la legislación racista de los Estados sureños, que los tribunales estatales habían ratificado. Dado el papel central que jugaron los tribunales federales en la lucha contra el racismo, los liberales estadounidenses han desarrollado un profundo compromiso con el principio de revisión judicial centralizada, según el cual un único organismo debería tener autoridad para revisar y revocar las acciones a todos los niveles del gobierno dentro de cada país, partiendo de una única Carta de Derechos.

Pero este mismo tipo de revisión judicial centralizada aplicable a los gobiernos estatales, ¿debería aplicarse también a las minorías nacionales autogobernadas, como los gobiernos tribales indios o la *commonwealth* de Puerto Rico? Al igual que los gobiernos estatales, los gobiernos tribales no estuvieron históricamente sometidos a la carta de derechos federal. Pero muchos liberales han intentado cambiar esta situación, y por ello aprobaron la Ley de Derechos Civiles de los Indios de 1968, que somete a los gobiernos tribales indios a la Carta de Derechos federal en la mayoría de aspectos. Pero aun así los gobiernos tribales únicamente tienen que responder ante los tribunales tribales, y no (excepto en determinadas circunstancias) ante los tribunales federales. También recientemente la *commonwealth* portorriqueña ha sido sometida a la Carta de Derechos federal, y a revisión judicial por parte de los tribunales federales, aunque dista de estar claro cómo y por qué sucedió tal cosa.[16]

Vemos pues que los liberales contemporáneos son más reacios que antes a imponer el liberalismo en los países extranjeros, pero más proclives a imponerlo a las minorías nacionales. En mi opinión esto es una incoherencia. Muchas de las razones por las cuales deberíamos ser reacios a imponer el liberalismo a otros países sirven también para disuadirnos de imponer el liberalismo a las minorías nacionales existentes en un país. Tanto los Esta-

16. Para la imposición de las garantías federales de los derechos civiles a las tribus indias, véase Resnik, 1989; Ball, 1989; Tsosie, 1994. Para la imposición de las garantías federales de los derechos civiles y la imposición de los tribunales federales para velar por el cumplimiento de las mismas en Puerto Rico, véase Aleinikoff, 1994.

dos extranjeros como las minorías nacionales constituyen comunidades políticas distintas, con sus propios derechos al autogobierno. En ambos casos, los intentos de imponer los principios liberales por la fuerza se perciben como una forma de agresión o de colonialismo paternalista. Y, a consecuencia de ello, estos intentos acaban en un rotundo fracaso. La difícil situación de muchas antiguas colonias en África demuestra que probablemente las instituciones liberales serán inestables y transitorias cuando surjan a consecuencia de imposiciones externas y no de reformas políticas. Al final, las instituciones liberales sólo pueden funcionar verdaderamente si los miembros de la sociedad autogobernada, tanto si se trata de un país independiente como de una minoría nacional, han interiorizado las creencias liberales.[17]

Naturalmente existen importantes diferencias entre los Estados extranjeros y las minorías nacionales. Aunque en ambos casos creo que hay poco margen para las interferencias coercitivas legítimas. En un Estado multinacional las relaciones entre las naciones mayoritaria y minoritaria deberían regirse por la negociación pacífica (como en el caso de las relaciones internacionales) y no por la fuerza. Esto significa sentar las bases de un acuerdo, teniendo en cuenta que las bases más seguras en las que fundamentar este acuerdo son las que se derivan de la coincidencia en los principios fundamentales. Pero si dos grupos nacionales no comparten los principios básicos, y no se les puede persuadir a que adopten los principios del otro, la acomodación mutua tiene que asentarse sobre otras bases, como las del *modus vivendi*.

El acuerdo resultante puede implicar que se exima a la minoría nacional de la Carta de Derechos y de la revisión judicial federal. Y, como ya he señalado, las sociedades liberales contemporáneas de hecho ya han ofrecido tales exenciones a algunas minorías nacionales. Además, frecuentemente estas exenciones se recogen en los términos históricos de las federaciones, mediante los cuales una minoría nacional entra a formar parte del Estado. En los casos en los que la minoría nacional es iliberal, ello implica que la mayoría no podrá impedir la violación de los derechos individuales en el seno de la comunidad minoritaria. Los liberales del grupo mayoritario tienen que aprender a convivir con ello, al igual que deben convivir con leyes iliberales en otros países.

Esto no significa que los liberales deban quedarse al margen y no hacer nada. Una minoría nacional que gobierna de manera iliberal actúa injustamente, y los liberales tienen el derecho, y la responsabilidad, de manifestar su disconformidad ante esta injusticia. Por tanto, los reformistas liberales

17. Para un estudio de los argumentos contra la imposición del liberalismo a otros países, véase Walzer, 1977; 1980. Pienso que prácticamente todos los argumentos de Walzer abogan también contra la imposición del liberalismo a las minorías nacionales, aunque no siempre el propio Walzer efectúa tal conexión.

de estas culturas deberían intentar promover sus valores liberales, mediante las razones o el ejemplo, y los liberales ajenos a ellas deberían prestar su apoyo a todas las iniciativas del grupo encaminadas a liberalizar su cultura. Puesto que las formas más perdurables de liberalización son las que resultan de las reformas internas, el objetivo principal de los liberales ajenos al grupo debería ser el prestar este tipo de ayuda.

Además, una cosa es imponer el liberalismo mediante la coerción y otra muy distinta ofrecer diversos incentivos en favor de las reformas liberales. Esto se aprecia claramente en el contexto internacional. Por ejemplo, el deseo de antiguos países comunistas de entrar en la Unión Europea ha propiciado que las democracias occidentales puedan ejercer su influencia para impulsar reformas liberales en la antigua Europa Oriental. La pertenencia a la Unión Europea es un poderoso incentivo para la reforma liberal, sin que suponga coerción alguna. De igual manera, muchas personas piensan que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC; también NAFTA) de los países norteamericanos ofrecieron la oportunidad de presionar al gobierno mexicano para que mejorase su respeto a los derechos humanos. El deseo mexicano de concluir un acuerdo de libre comercio continental proporcionó cierta influencia a Estados Unidos y Canadá para impulsar reformas liberales en México. Obviamente, una nación mayoritaria tiene muchas oportunidades análogas para estimular a las minorías nacionales a que liberalicen sus Constituciones internas sin necesidad de coaccionarlas. Naturalmente, las formas de presión adecuadas también tienen sus límites. Por ejemplo, una cosa es negarse a ampliar los privilegios comerciales, y otra muy distinta imponer un embargo o un bloqueo total. La frontera que separa los incentivos de la coerción no está muy clara, y uno de los puntos más debatidos en el contexto internacional es cómo trazarla de manera precisa (véase Damrosch, 1989).

Finalmente, los liberales pueden impulsar el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos internacionales para proteger los derechos humanos. Muchas tribus indias han expresado su voluntad de regirse por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de responder ante los tribunales internacionales por las denuncias de violación de derechos que se hayan podido cometer dentro de su comunidad. De hecho, se han mostrado más dispuestas a aceptar este tipo de revisión internacional que muchas naciones mayoritarias, que defienden celosamente su soberanía en materia de asuntos internos. La mayoría de las tribus indias no se oponen a todas las formas de revisión externa, pero no quieren someterse a la Constitución de sus conquistadores, en cuya redacción no se les permitió colaborar, ni tampoco tener que responder ante tribunales federales, compuestos exclusivamente por jueces no indios.

Pienso que esto demuestra que el supuesto —corriente entre los liberales estadounidenses— según el cual en cada país debe haber un tribunal que sea el defensor último de los derechos individuales parece doblemente

erróneo, al menos en el caso de los Estados multinacionales. La historia ha demostrado el valor de sostener gobiernos que se responsabilicen de respetar los derechos humanos. Pero en los Estados multinacionales los foros adecuados para revisar las acciones de las minorías nacionales autogobernadas pueden, por así decirlo, superar el nivel federal. Muchas minorías nacionales aprobarían un sistema en el cual las decisiones de las minorías nacionales autogobernadas fueran revisadas en primera instancia por sus propios tribunales, y posteriormente por un tribunal internacional. Los tribunales federales, dominados por la nación mayoritaria, tendrían poca o ninguna autoridad para revisar y revocar estas decisiones.

Estos mecanismos internacionales podrían surgir a nivel regional y a nivel global. Por ejemplo, los países europeos han acordado crear sus propios tribunales multilaterales de derechos humanos. Quizá el gobierno estadounidense y las tribus indias podrían acordar la creación de un tribunal bilateral de derechos humanos similar, en el cual ambas partes estarían equitativamente representadas. Existen muchas formas de fortalecer los mecanismos para respetar los derechos individuales de manera consensuada, en lugar de limitarse simplemente a imponer los valores liberales a las minorías nacionales.

Con ello no quiero decir que la intervención federal para proteger los derechos liberales no está justificada en ningún caso. Obviamente, tal intervención está justificada si se trata de una violación flagrante y sistemática de los derechos humanos, como la esclavitud, el genocidio, la tortura y las expulsiones masivas, que también justifican la intervención en países extranjeros. No está claro el punto exacto en el que la intervención en los asuntos internos de una minoría nacional está prohibida, como tampoco lo está en el contexto internacional. Pienso que, dado el caso, existen determinados factores potencialmente relevantes, como la gravedad de las violaciones de los derechos en la comunidad minoritaria, el grado de consenso existente en esa comunidad sobre la legitimidad de restringir los derechos individuales, la posibilidad de los disidentes del grupo de abandonar la comunidad si así lo desean, y la existencia de acuerdos históricos con la minoría nacional. Por ejemplo, la cuestión de si está justificado intervenir en el caso de una tribu india que restringe la libertad de conciencia probablemente depende de si esta tribu está gobernada por un dictador tiránico, que carece de apoyo popular e impide que la gente abandone la comunidad, o si el gobierno tribal tiene un amplio apoyo y los disidentes religiosos tienen libertad para marcharse.[18]

18. Que los miembros de una comunidad puedan abandonarla es una condición importante. Sin embargo, a diferencia de algunos expertos (Svensson, 1979, pág. 437; Kukathas, 1992*a*, pág. 133), personalmente no creo que esto sea suficiente para justificar las

Los casos que tienen que ver con los grupos inmigrantes recién llegados son muy diferentes. En estos casos, es más legítimo obligar a respetar los principios liberales, por las razones discutidas en el capítulo 5. No pienso que los Estados liberales cometan un error al insistir en que la inmigración conlleva aceptar la legitimidad de que los Estados hagan respetar los principios liberales, en la medida en que los inmigrantes son conscientes de ello antes de abandonar su país y pese a todo eligen voluntariamente venir.

Un caso más complicado es el de los grupos étnicos o las sectas religiosas largo tiempo asentadas en el país, a quienes durante algunos años, e incluso durante varias generaciones, se les permitió mantener determinadas instituciones iliberales. Esto incluiría a los amish y a los menonitas que emigraron a los Estados Unidos y a Canadá a principios de siglo, así como a los judíos *hasidim* de Nueva York. Por diversas razones, cuando estos grupos llegaron a su nuevo país, se les eximió de diversas exigencias referentes a la integración, y se les permitió mantener determinadas restricciones internas. Ahora podemos lamentarnos por estas exenciones históricas, pero les fueron concedidas y no podemos rechazarlas totalmente, a menos que fuesen constitucionalmente injustas (como, por ejemplo, si garantizasen a una minoría el derecho a tener esclavos). Confiando en determinadas seguridades tácitas o explícitas sobre su derecho a mantener instituciones separadas, en la actualidad estos grupos han construido y mantenido enclaves autocontrolados que dependen de determinadas restricciones internas. De

restricciones internas, ni tampoco la segregación racial en el sur de los Estados Unidos estaba legitimada por el hecho de que los negros pudieran trasladarse al norte (aunque algunos defensores de la segregación recurrieron a esta argumentación). Kukathas, por ejemplo, concede a los grupos culturales un notable poder sobre sus propios miembros (incluyendo el derecho a restringir su libertad de expresión y asociación, o a discriminar la provisión de servicios en función del género o de las creencias religiosas). De hecho, las minorías culturales tienen un poder prácticamente ilimitado sobre sus propios miembros, en la medida en que los individuos pertenecientes a ellas tienen derecho a abandonar la comunidad (Kukathas, 1992*a*, pág. 133). Kukathas piensa que para los liberales esto sería suficiente, ya que mientras no incluya ningún principio de respeto a la autonomía, es una teoría liberal «en tanto que no aprueba la iniciación forzosa o la retención forzosa de ningún individuo en una comunidad cultural» (1992*a*, pág. 125). Pero se trata de una argumentación excesivamente débil como para considerarla una teoría característicamente liberal. Muy pocos conservadores, socialistas o comunitaristas aceptarían la iniciación forzosa en una comunidad.

Posteriormente Kukathas añade que los individuos deben tener un derecho «sustancial» a salir de la comunidad (1992*a*, pág. 133), y que el reconocimiento de este derecho significa que «el equilibrio ético entre el individuo y el grupo se ha decantado irrevocablemente en dirección al individuo» (1992*a*, pág. 128, citando a Mulgan, 1989, pág. 64). Kukathas piensa que la amenaza de marcharse confiere *de facto* a los individuos la capacidad de cuestionar la autoridad comunal. Pero tiene una visión confusa de lo que confiere

no habérseles concedido estas garantías, estos grupos bien hubieran podido emigrar a algún otro país. Como he señalado en el capítulo 6, no está claro cuánto peso se debería dar —moralmente hablando— a este tipo de argumentos históricos, pero parece que estos grupos tienen más derecho a mantener restricciones internas que los inmigrantes recientemente llegados.[19]

4. Conclusión

La legitimidad de imponer los principios liberales a los grupos iliberales depende de diversos factores. La cuestión de cómo dos culturas, o dos países, deberían resolver las diferencias de principios fundamentales es un asunto muy complicado que en sí mismo exigiría un libro. Mi proyecto en este libro es, básicamente, descifrar cuáles son los principios fundamentales del liberalismo. La mayor parte de los pensadores liberales contemporáneos sostienen que los ciudadanos de una sociedad liberal, motivados por los principios liberales de justicia, no conceden relevancia política a su pertenencia cultural. He argumentado que esto es un error, y que los principios liberales de justicia son coherentes con —y, de hecho, requieren— determinadas formas de estatus especial para las minorías nacionales. Naturalmente, los miembros de algunas culturas minoritarias rechazan el liberalismo. En estos casos, los miembros de la mayoría más liberal tendrán que sentarse con los miembros de la minoría nacional y encontrar alguna forma de convivencia. Los liberales no tienen un derecho automático a imponer sus puntos de vista a las minorías no liberales. No obstante, tienen el

a los individuos un «sustancial» derecho a marcharse. Afirma que sustancialmente la gente tiene libertad de salida aun cuando haya sido privada de la alfabetización, de la educación o de la libertad de aprender sobre el mundo exterior, *en la medida en que tiene una sociedad de mercado libre a la que incorporarse* (1992*a*, pág. 134). Dicho en otras palabras, la propia libertad de abandonar la comunidad está determinada por la apertura de la sociedad a la que uno puede acceder, sin importar lo cerrada que sea la propia comunidad. Kukathas parece pensar que alguien a quien se le ha negado la educación (quizá porque es mujer), y a quien se le ha negado el derecho de asociarse o de hablar con cualquier persona ajena a su cultura, tiene no obstante una considerable libertad para irse, dando por supuesto que podrá entrar en una sociedad de mercado. Pienso que muchos liberales argumentarían que esta persona no tiene libertad para marcharse, puesto que carece de las condiciones previas para hacer una elección importante, y que cualquier sistema de derechos de las minorías que confiera a las comunidades culturales semejante poder sobre sus miembros individuales presenta graves deficiencias desde una perspectiva liberal. Véase también L. Green, 1994; Kymlicka, 1992*a*.

19. Algunos liberales han sostenido que tolerar estos grupos no liberales puede devengar determinados beneficios fortuitos al conjunto de la sociedad liberal, como, por ejemplo, un modelo de convicción moral difícil de mantener en las sociedades modernas (Macedo, 1995; Galston, 1995). Personalmente no creo que ésta sea una razón adecuada para tolerar la injusticia.

derecho —y la responsabilidad— de identificar cuáles son realmente estos puntos de vista. Las relaciones entre los grupos nacionales deberían estar determinadas por el diálogo. Pero si la teoría liberal tiene que contribuir en algo a este diálogo, este algo seguramente consistirá en explicar detalladamente las implicaciones de los principios liberales de libertad e igualdad. Y esto no representa el primer paso en la vía de la interferencia, sino que, por el contrario, es el primer paso para iniciar un diálogo.

Es importante situar este tema en perspectiva, ya que la cuestión de cómo tratar con las culturas iliberales no sólo se plantea en el contexto de las culturas minoritarias. De la misma manera que existen algunas minorías nacionales iliberales, existen también culturas mayoritarias iliberales y Estados-nación homogéneos iliberales. (En realidad, algunas minorías nacionales en África y en Europa Oriental son bastante más liberales que las culturas mayoritarias.) En todos estos casos los liberales, tanto dentro como fuera del grupo iliberal, tienen que indagar cuáles son las acciones legítimas encaminadas a promover sus ideales liberales. Probablemente, las respuestas adecuadas en estos otros casos lo serán también para las culturas minoritarias.

Además, es importante no prejuzgar la naturaleza iliberal de una cultura minoritaria determinada.[20] La liberalidad de una cultura es una cuestión de grado. Como expuse en el capítulo 3, todas las culturas tienen aspectos iliberales, de la misma manera que pocas son las culturas que reprimen totalmente la libertad individual. Hablar como si el mundo estuviera dividido entre sociedades completamente liberales por una parte, y completamente iliberales por otra, inhibe la construcción de un diálogo constructivo entre culturas (Parekh, 1994; Modood, 1993).

Es importante tener presente el contexto político incluso cuando los dirigentes de las minorías expresan su hostilidad hacia el liberalismo. Quizá estos dirigentes simplemente estén respondiendo a la oposición liberal a los derechos de autogobierno de las minorías o a otras protecciones externas. Si examinamos la manera en que realmente las culturas minoritarias

20. Joseph Raz, por ejemplo, parece dar por supuesto que la mayoría de las culturas indígenas son intrínsecamente iliberales y que, por consiguiente, no se pueden liberalizar. Hablando, *inter alia*, de las comunidades indígenas que no proporcionan a sus miembros las condiciones para que elijan de manera autónoma, Raz afirma que nos enfrentamos a la disyuntiva de «actuar para asimilar al grupo minoritario» o de aceptar su talante iliberal. Afirma que la «desintegración» de estas culturas es el «producto lateral inevitable» de los intentos de liberalizar sus instituciones (Raz, 1986, págs. 423-424). Pero no da ninguna razón para pensar que las culturas indígenas son menos capaces de liberalizarse que otras culturas. Como he señalado en el cap. 5, es importante recordar que, en sus inicios, las naciones liberales existentes eran más bien iliberales. Es ahistórico suponer que cualquier cultura que ahora sea iliberal es, por ello mismo, intrínsecamente iliberal e incapaz de experimentar reforma alguna.

tratan a sus miembros, en términos de respeto a las libertades civiles y de tolerancia ante el disenso, nos encontraremos con que a menudo es tan liberal como la de la cultura mayoritaria.

Por ejemplo, cuando algunos dirigentes indígenas afirman valorar más los derechos comunitarios que los derechos individuales, a menudo lo que quieren decir con ello es que conceden una profunda importancia a su reconocimiento como cultura y sociedad distinta con sus correspondientes derechos de autogobierno.[21] Quieren que se les reconozca como una comunidad nacional específica, de ahí que reivindiquen un «derecho de la comunidad» y no sólo derechos individuales. Al hacerlo, no están afirmando necesariamente que, en su comunidad, concedan poca o ninguna importancia a la libertad individual. De hecho, diversos observadores han señalado que a menudo las culturas indígenas son bastante individualistas en lo que se refiere a su organización interna. Muchas culturas indígenas muestran una profunda antipatía a la idea de que una persona pueda ser dueña de otra (por ejemplo, De Onis, 1992, pág. 39). Con frecuencia la afirmación de que los pueblos indígenas son más partidarios de los derechos colectivos que de los derechos individuales es una afirmación acerca de la importancia del autogobierno indígena respecto de la sociedad principal, no una afirmación sobre cómo debería ejercerse este autogobierno respecto de los miembros de la comunidad.

Con ello no pretendo negar el alcance de las prácticas iliberales en algunas culturas, prácticas que suponen un profundo desafío para una teoría liberal de los derechos de las minorías. Pero este desafío no atañe únicamente a las culturas minoritarias. Los liberales también deben enfrentarse a él a la hora de responder a las prácticas iliberales en las culturas mayoritarias y en los Estados-nación étnicamente homogéneos. De ahí que deba concluirse que los liberales han de pensar con mayor detenimiento cómo fomentar la liberalización de las culturas societales, así como el papel que desempeña en dicho proceso la intervención de una tercera parte, con mecanismos coercitivos o no coercitivos. Rechazar la idea del autogobierno para las minorías nacionales no hará que el problema desaparezca.

21. Por ejemplo, véanse las declaraciones sexta y séptima del *First Nations of Treaty*, donde se afirma que aplicar la Carta Canadiense al autogobierno aborigen es «una sujeción a un sistema de valores basado en los derechos individuales. Nuestros gobiernos se basan en la supremacía de los derechos colectivos» (*Globe and Mail*, 24 de septiembre de 1992, pág. A5).

Capítulo 9

LOS VÍNCULOS QUE UNEN

Hasta aquí he intentado demostrar que los derechos diferenciados en función del grupo para las minorías son coherentes con los principios básicos de libertad individual y justicia social, así como que las habituales objeciones liberales que se basan en dichos principios son poco convincentes. Sin embargo, tras estas objeciones se oculta también la preocupación por el impacto de estos derechos en el sentido de comunidad o de fraternidad.

Como es de suponer, los liberales nunca se han sentido cómodos con el lenguaje de la «comunidad» o la «fraternidad». A consecuencia de ello, los temores liberales sobre esta cuestión se acostumbran a expresar en otros términos, especialmente con el lenguaje de la «ciudadanía». Pero sea cual fuere la terminología, el temor consiste en que los derechos diferenciados en función del grupo debilitarán el sentimiento de identidad cívica compartida que mantiene unida a una sociedad liberal. Estos derechos serán una fuente de desunión que puede llevar a la disolución del país o, siendo menos drásticos, a reducir la voluntad de hacer los sacrificios y las acomodaciones mutuas necesarias para que la democracia funcione. Muchos liberales creen que la única manera de desarrollar una identidad cívica compartida es tener un estatus de ciudadanía común e indiferenciado.

Esta preocupación se ha manifestado repetidamente en la tradición liberal. De hecho, como expuse en el capítulo 4, hasta hace muy poco gran parte de la oposición liberal a los derechos de las minorías acostumbraba a expresarse explícitamente en el lenguaje de la estabilidad y no en el de la libertad o la justicia. Y la unidad social es una preocupación válida. Las sociedades liberales exigen un elevado nivel de implicación mutua entre los ciudadanos que no podemos dar por supuesta. Y en todo el mundo se ha podido observar que si las diferencias de identidad étnica y nacional se acentúan y se politizan, constituyen un obstáculo para la existencia de una solidaridad en sentido amplio.

Por consiguiente, no basta con demostrar que, en principio, los derechos de las minorías son coherentes con la libertad y la justicia, sino que también es preciso determinar si son coherentes con las necesidades a largo plazo de una democracia liberal estable, incluyendo la necesidad de una identidad cívica compartida que pueda mantener el nivel de compromiso,

acomodación y sacrificio que las democracias requieren. En este capítulo, consideraré el impacto de los derechos diferenciados en función del grupo en el sentimiento de identidad cívica y de compromiso mutuo. En primer lugar, examinaré por qué las sociedades liberales requieren un sentido de solidaridad (apartado 1). A continuación, argumentaré que, en realidad, los derechos poliétnicos y de representación pueden contribuir a este sentimiento de solidaridad (apartado 2). El caso del autogobierno nacional es más complicado (apartado 3). Identificar una base segura para la solidaridad en los Estados multinacionales es difícil, puesto que tanto aceptar como rechazar los derechos de autogobierno puede ser desestabilizador. En realidad, el caso de los Estados multinacionales ayuda a ilustrar por qué necesitamos una nueva descripción de los «vínculos que unen» (apartado 4).

1. La importancia de la ciudadanía

En una sociedad que reconoce los derechos diferenciados en función del grupo, los miembros de determinados grupos se incorporan a la comunidad política no sólo en calidad de individuos, sino también a través del grupo, y sus derechos dependen, en parte, de su propia pertenencia de grupo. En algunas ocasiones he descrito estos derechos como formas de «ciudadanía diferenciada». Pero, ¿podemos seguir hablando de «ciudadanía» en una sociedad donde los derechos se distribuyen en función de la pertenencia a un grupo?

Algunos liberales parecen considerar que esta idea es una contradicción en los términos. Para ellos la ciudadanía es, por definición, una cuestión de tratar a las personas como individuos con iguales derechos ante la ley. Esto es lo que distingue a la ciudadanía democrática del feudalismo y de otras perspectivas premodernas que determinaban el estatus político de las personas por su pertenencia religiosa, étnica o de clase. De ahí que John Porter insista en que «la organización de la sociedad basada en los derechos o las reivindicaciones que se derivan de la pertenencia grupal es diametralmente opuesta al concepto de sociedad basado en la ciudadanía» (Porter, 1987, pág. 128). Podemos encontrar afirmaciones similares en la obra de John Rawls y en otras discusiones liberales recientes sobre la ciudadanía.[1]

La afirmación de que la ciudadanía diferenciada es una contradicción en los términos resulta exagerada. Si se define la ciudadanía diferenciada

1. Según Rawls, una sociedad en la que los derechos y las reivindicaciones «dependen de la filiación religiosa, de la clase social, etcétera... puede no tener ningún concepto de ciudadanía en absoluto; ya que este concepto, tal como lo empleamos, va unido al concepto de sociedad entendida como un sistema justo de cooperación en beneficio mutuo de las personas libres e iguales» (Rawls, 1989, pág. 241; véase Heater, 1990, pág. 285).

como la adopción de derechos poliétnicos, de representación o de autogobierno específicos en función del grupo, entonces prácticamente todas las democracias modernas reconocen algún tipo de ellos. Como señala Parekh, en la actualidad el concepto de ciudadanía «es mucho más diferenciado y mucho menos homogéneo de lo que suponen los expertos en teoría política» (Parekh, 1990, pág. 702).

Sin embargo, a los críticos de la ciudadanía diferenciada les preocupa que los propios términos de ésta lleven a los grupos a la introversión y a centrarse en su «diferencia» ya que, como expuso Nathan Glazer en el contexto estadounidense, «se tendría que abandonar la esperanza de una mayor fraternidad entre todos los estadounidenses» (Glazer, 1983, pág. 227). La ciudadanía no puede desempeñar su vital función integradora si está diferenciada en función del grupo; deja de ser «un mecanismo para cultivar el sentimiento de comunidad y el sentimiento de objetivo común» (Heater, 1990, pág. 295). No habría nada que uniese a los diversos grupos de la sociedad, ni que impidiese el aumento de la desconfianza o de los conflictos mutuos. Si la ciudadanía está diferenciada ya no proporciona una experiencia compartida o un estatus común, sino que se convertiría en otro factor de desunión en lugar de cultivar la unidad frente a la creciente diversidad social. La ciudadanía debería ser un foro donde la gente superase sus diferencias y pensase en el bien común de todos los ciudadanos (véase, por ejemplo, Kukathas, 1993, pág. 156; Kristeva, 1993, pág. 7; Cairns, 1993; 1995).

Ésta es una grave preocupación que apunta a una importante fractura en gran parte de la teoría liberal contemporánea. En todo el mundo, los recientes acontecimientos y tendencias políticas (la creciente apatía de los votantes y la prolongada dependencia del bienestar en los Estados Unidos, las tensiones creadas en la Europa Occidental por la creciente población multicultural y multirracial, el paulatino desmoronamiento del Estado del bienestar en la Inglaterra de Thatcher, el fracaso de las políticas ambientales basadas en la cooperación voluntaria de los ciudadanos, etcétera) han dejado claro que la salud y la estabilidad de las democracias modernas no sólo depende de la justicia de sus instituciones básicas, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos; es decir, de su sentimiento de identidad y de cómo consideran a otras formas de identidad nacional, regional, étnica o religiosa que potencialmente pueden competir con la suya; de su capacidad de tolerar y de trabajar con personas distintas de ellos; de su deseo de participar en el proceso político para promover el bien público y de apoyar a las autoridades políticas responsables; de su voluntad de demostrar comedimiento y de asumir su responsabilidad personal en sus exigencias económicas, así como en las elecciones personales que afecten a su salud y al entorno; y de su sentido de justicia y de su compromiso con una distribución equitativa de los recursos. Sin ciudadanos que posean estas cualidades, «la

capacidad de progreso de las sociedades democráticas disminuye progresivamente» (Galston, 1991, pág. 220).

Muchos liberales clásicos creyeron que una democracia liberal podía asegurarse, aun en ausencia de una ciudadanía especialmente virtuosa, mediante la creación de controles y equilibrios. Los mecanismos institucionales y procedimentales como la separación de poderes, un legislativo bicameral y el federalismo servirían para disuadir a los posibles opresores. Aun cuando cada persona persiguiese su propio interés, sin preocuparse por el bien común, un conjunto de intereses privados controlaría a otro conjunto de intereses privados. De este modo, Kant consideró que el problema del buen gobierno «podía solucionarse aun tratándose de una raza de diablos». No obstante, ha quedado claro que los mecanismos procedimentales e institucionales no bastan para equilibrar los intereses de cada uno, y que es necesario cierto grado de virtud cívica y de espíritu público. Sin ellos, las democracias son difíciles de gobernar, e incluso inestables.[2]

Por tanto, crece el temor de que el espíritu público de los ciudadanos de las democracias liberales pueda estar en una situación de profundo retroceso.[3] Así las cosas, debemos preguntarnos si el auge de las reivindicaciones basadas en el grupo hará que se deteriore aún más el sentimiento compartido de finalidad cívica y de solidaridad. Para responder a dicha pregunta hemos de partir de la distinción entre las tres formas de ciudadanía diferenciada. Concretamente, es necesario distinguir los derechos poliétnicos y de representación (apartado 2) de los derechos de autogobierno (apartado 3).

2. Polietnicidad e inclusión

Empecemos con los derechos de representación de grupo. En términos generales, las reivindicaciones de derechos de representación de los grupos desfavorecidos son reivindicaciones en favor de la *inclusión*. Los grupos que se sienten excluidos quieren que se les incluya en el grueso de la sociedad,

2. Galston, 1991, págs. 215-217, 244; Macedo, 1990, págs. 138-139. Esto puede explicar el reciente interés de los gobiernos en fomentar la ciudadanía (véase Britain's Commission on Citizenship, *Encouraging Citizenship*, 1990; Senate of Australia, *Active Citizenship Revisited*, 1991; Senate of Canada, *Canadian Citizenship: Sharing the Responsability*, 1993). Para más referencias y discusión, véase Kymlicka y Norman, 1994.

3. Según un reciente estudio, únicamente el 12 % de los adolescentes estadounidenses declararon que votar era importante para ser un buen ciudadano. Además, su apatía no es simplemente una cuestión de juventud, sino que comparaciones con estudios similares de los últimos cincuenta años indican que «la juventud actual sabe menos, se preocupa menos, vota menos y es menos crítica con sus dirigentes e instituciones que la juventud de las últimas cinco décadas» (Glendon, 1991, pág. 129; véase Walzer, 1992*a*, pág. 90). En Gran Bretaña todo parece indicar que la situación es similar (Heater, 1990, pág. 215).

y el reconocimiento y la acomodación de su «diferencia» tiene como objetivo facilitar este proceso. De hecho, como argumenté en el capítulo 7, se puede considerar que estos derechos de representación son la extensión de unas prácticas ampliamente aceptadas y arraigadas en el seno de las democracias liberales. Siempre se ha sabido que una democracia mayoritaria puede ignorar sistemáticamente la voz de las minorías. En los casos en los que las minorías están concentradas en regiones, los sistemas democráticos han respondido trazando las fronteras de las unidades federales, o de las circunscripciones electorales de cada una de ellas, con la intención de crear centros de poder en los que la minoría esté en mayoría. Los defensores de la representación especial no hacen más que extender esta lógica a los grupos no territoriales que también la pueden necesitar (como, por ejemplo, las minorías étnicas, las mujeres y los discapacitados). La conocida práctica de delimitar las circunscripciones electorales para asegurar la representación de las «comunidades de intereses» no supone ninguna amenaza a la unidad nacional, sino que, por el contrario, se cree que fomenta la participación cívica y la legitimidad política (RCERPF, 1991, pág. 149). En ese caso, ¿por qué garantizar la representación de las comunidades de intereses no territoriales debería suponer una amenaza a la unidad y no una muestra del deseo de integración de dichas comunidades? Ciertamente, esta propuesta se enfrenta a enormes obstáculos prácticos (véase cap. 7, apartado 3). Sin embargo, el impulso básico que inspira los derechos de representación es la integración, no la separación.[4]

De forma similar, la mayor parte de las reivindicaciones poliétnicas demuestran que los miembros de los grupos minoritarios desean participar en el conjunto de la sociedad. Consideremos el caso de los *sijs* que querían incorporarse a la Real Policía Montada del Canadá pero que, debido a su precepto religioso de usar turbante, no podían hacerlo a menos que se les eximiese de las normas usuales referentes al uso de las gorras de uniforme. O el caso de los judíos ortodoxos que deseaban incorporarse al ejército de los Es-

4. Como señala Luis Fraga, «cualquier estudiante aplicado de la Ley de Derechos Electorales... comprende que lo esencial de las políticas de las minorías —ya sean las de los afroamericanos, latinos u otros grupos— es su exclusión de la corriente principal de los asuntos políticos de los Estados Unidos a pesar de su deseo de participar plenamente en ella... Básicamente, sus objetivos son asimilarse al colectivo político, y la Ley de Derechos Electorales ha contribuido grandemente a este fin» (Fraga, 1992, pág. 278). A algunos críticos les preocupa que, aun en el caso de que la representación de grupo no debilite el sentimiento común de solidaridad entre la población en general, pueda no obstante producir legisladores doctrinarios y remisos a comprometerse en el proceso normal encaminado al bien común. No está claro en qué se fundamenta esta preocupación. Como señala Boyle, «seguramente el proceso político funcionaría mucho mejor que ahora si se incentivase la eficiencia y el trabajar con otros grupos para lograr este fin» (Boyle, 1983, pág. 805; véase Cain, 1992, pág. 272).

tados Unidos, pero que necesitaban que se les eximiera de los reglamentos comunes para poder usar su *yarmulka*. Muchas personas se opusieron a tales exenciones, pues las consideraban una muestra de falta de respeto a uno de sus «símbolos nacionales». Pero el que estos hombres quisieran formar parte del cuerpo de policía o del ejército nacional muestra bien a las claras su deseo de contribuir y participar en la sociedad en la que estaban englobados. El derecho especial que pedían sólo se puede entender como algo que fomenta su integración y no al contrario.[5]

Algunas reivindicaciones de derechos poliétnicos adoptan la forma de alejamiento voluntario del conjunto de la sociedad, aunque ciertamente ello es más frecuente en el caso de las sectas religiosas que en el de las comunidades étnicas *per se*. Los amish y otras sectas cristianas lograron que se les eximiese de los mecanismos de integración habituales (como, por ejemplo, el servicio militar y la escolarización obligatoria de los niños). Pero, a mi entender, son unos casos atípicos. Además, es importante señalar que estas exenciones a los grupos religiosos tienen orígenes y motivaciones muy distintas de las de la actual política de «multiculturalismo».

La decisión de permitir que determinados grupos se situasen al margen de la sociedad se tomó hace bastantes décadas —en la mayoría de los casos a principios de siglo— en respuesta a las peticiones de grupos de cristianos y judíos blancos como los amish, los hutteritas, los cuáqueros y los *hasidim*. Por el contrario, el «multiculturalismo», como política oficial del gobierno, se inició a finales de los sesenta y principios de los setenta, en el contexto de la creciente inmigración procedente de países no blancos y no cristianos. Y desde entonces la mayoría de las políticas diferenciadas en función del grupo se han amparado en el «multiculturalismo», y su objetivo es acomodar a estos nuevos grupos étnico-religiosos, no dejarlos al margen del conjunto de la sociedad. El caso de los *sijs* en la RCMP es un buen ejemplo, ya que la política seguida no fue marginarlos del conjunto de la sociedad, sino precisamente modificar las instituciones de la misma para permitir que los *sijs* se integrasen plenamente en ella tanto como fuese posible.

Algunos grupos recientemente inmigrados plantean reivindicaciones similares a las de las antiguas sectas cristianas. Por ejemplo, algunos grupos musulmanes británicos han solicitado el mismo tipo de exención de la educación liberal que se concedió a los amish. Pero también son casos atípicos. Canadá, Estados Unidos o Australia no han aceptado este tipo de peticiones, ya que no se corresponden con los objetivos de la nueva política de polietnicidad. La filosofía de esta política es integracionista y se ajusta a lo

5. El deseo de los *sijs* de incorporarse a la RCMP contrasta con el de muchas comunidades aborígenes que, como parte de su autogobierno, han intentado que la RCMP abandone sus reservas y sustituirlas por una fuerza policial nativa.

que la mayoría de los nuevos grupos inmigrantes quieren. Por tanto, describir los derechos poliétnicos como algo que fomenta la «guetización» o la «balcanización» es un error.

Algunas personas temen que los derechos poliétnicos impidan la integración de los inmigrantes, creándoles una desconcertante situación a medio camino entre su antigua nación y la ciudadanía en la nueva, en la que los inmigrantes «tengan más presentes sus distintos orígenes que sus símbolos, su sociedad y su futuro compartidos» (Citizen's Forum, 1991, pág. 128). Pero en la práctica estas preocupaciones parecen infundadas. Hasta la fecha la experiencia indica que la primera —y la segunda— generación de inmigrantes que se enorgullecen de su herencia se encuentran también entre los ciudadanos más patriotas de sus nuevos países (Whitaker, 1992, pág. 255). Además, su profunda filiación con su nuevo país parece basarse en gran medida en su voluntad no sólo de tolerar, sino de aceptar, la diferencia cultural.

De hecho, resulta sorprendente la falta de evidencias que demuestren que los inmigrantes plantean algún tipo de amenaza a la unidad o a la estabilidad de un país. Este temor era comprensible ciento cincuenta años atrás, cuando los Estados Unidos, Canadá y Australia empezaron a aceptar oleadas de inmigrantes no ingleses. Como expuse en el capítulo 4 (apartado 4) la idea de construir un país mediante la inmigración poliétnica es bastante singular en la historia, y para muchas personas era una idea insostenible. Pero esto sucedió hace ciento cincuenta años, y en la actualidad no hay razón para que estos temores persistan. Ha quedado claro que la abrumadora mayoría de los inmigrantes quieren integrarse y que, de hecho, se han integrado, incluso durante los períodos de grandes oleadas migratorias. Además, les preocupa enormemente la unidad de su nuevo país (Harles, 1993). Ciertamente están a favor de la reforma de las principales instituciones de la sociedad, para que éstas puedan acomodar sus diferencias culturales y reconocer el valor de su herencia cultural. Pero el deseo de estos derechos poliétnicos es un deseo de inclusión coherente con la participación en, y con el compromiso con, las principales instituciones que fundamentan la unidad social.[6]

De hecho, aquellos grupos étnicos que anhelan derechos poliétnicos

6. Además es improbable que estas reivindicaciones proliferen, puesto que normalmente tienen que ver con casos claros y específicos de conflictos inintencionados entre las normas de la mayoría y las prácticas religiosas de la minoría. Y como las pruebas de opresión histórica no son necesarias ni suficientes para reivindicar derechos poliétnicos, hay poco riesgo de que éstas desencadenen una política de agravios por la cual los dirigentes políticos dediquen sus energías políticas a crear la percepción de estar en situación de desventaja —en lugar de trabajar para superarla— para asegurar su petición de derechos específicos en función del grupo.

suelen estar especialmente preocupados por aclarar las bases de la unidad nacional. Como señaló Tariq Modood:

> Las minorías tienen una mayor necesidad psicológica y política de claridad en lo referente al sistema y a los símbolos nacionales. Esta claridad sobre aquello que nos une voluntariamente a un único país alivia las presiones que se ejercen sobre las minorías, especialmente sobre las nuevas minorías cuya presencia en el país no es plenamente aceptada, que tienen que adaptarse en todos los aspectos de la vida social, o en determinados aspectos arbitrariamente escogidos, para rebatir la acusación de deslealtad (Modood, 1994, pág. 64; 1993*a*).

¿Por qué tantos expertos no han logrado ver el impulso integrador de los derechos poliétnicos? En parte ello se debe a un prejuicio contra los nuevos inmigrantes, la mayoría de los cuales son no blancos y no cristianos. Como ya he señalado, parece que muchas críticas de los derechos poliétnicos se rigen por un doble rasero. Pese a que en algunos momentos se han cuestionado los derechos especiales concedidos a los grupos de judíos y cristianos blancos para que pudieran quedarse al margen de la sociedad a la que emigraron, pocas personas consideran que tales derechos representen una seria amenaza a la unidad o a la estabilidad social, y han formado parte de nuestra cultura durante décadas. Sin embargo, cuando se intentó acomodar a los grupos no blancos y no cristianos, la gente empezó a quejarse por la «tribalización» de la sociedad y por la pérdida de una identidad común, ¡aunque en realidad el objetivo fundamental de estos nuevos derechos poliétnicos es fomentar la integración! Es difícil no llegar a la conclusión de que gran parte de la reacción contra el «multiculturalismo» se debe a un temor racista o xenófobo ante estos nuevos grupos inmigrantes.

Además, es probable que las preocupaciones por la inestabilidad de las relaciones entre los grupos nacionales o raciales consolidados y asentados desde hace mucho tiempo se desplacen a los nuevos inmigrantes. Por ejemplo, en el caso canadiense, «es más fácil "culpar" de la desunión a la diversidad asociada con el multiculturalismo» que enfrentarse a las reivindicaciones de autogobierno de los quebequeses o de los aborígenes (Abu-Laban y Stasiulus, 1992, pág. 378). De forma similar, creo que los temores por las relaciones entre blancos y negros en los Estados Unidos tienden a desplazarse hacia el «resurgimiento étnico». En cada caso, las modestas peticiones de los inmigrantes ofrecen un blanco más fácil que las de las minorías más numerosas y arraigadas, aun cuando en realidad las primeras no amenacen la unidad o la estabilidad del país.

Finalmente, los supuestos liberales referentes a la relación entre ciudadanía e integración, especialmente en el contexto británico, han sido en buena medida modelados por la experiencia de la clase obrera. La clase obrera proporcionó un ejemplo relativamente claro y afortunado de cómo

los derechos comunes de ciudadanía contribuyen a la integración en una cultura nacional común de un grupo anteriormente excluido de ella. Muchos liberales (y socialistas) dan por supuesto que este modelo podría aplicarse a otros grupos históricamente excluidos, ignorando las circunstancias muy distintas de unos y otros.

Consideremos la obra de T. H. Marshall, uno de los teóricos de la ciudadanía más influyentes de la posguerra. Marshall creía que las clases obreras en Inglaterra fueron privadas de la «cultura común» y que se les negó el acceso a una «civilización común» que constituía «un patrimonio y una herencia común» (Marshall, 1965, págs. 101-102). Inglaterra estaba profundamente dividida en clases, con poca interacción entre los miembros de las mismas, y esto, combinado con la carencia de recursos materiales, hizo que para los trabajadores fuese muy difícil participar en la vida cultural general del país. Naturalmente, tenían sus propias subculturas, a menudo altamente desarrolladas, pero no podían acceder a la cultura nacional.

A Marshall le preocupaba enormemente este aspecto cultural de la exclusión de la clase obrera. En realidad, le preocupaba más la exclusión cultural que la desigualdad material *per se*. No obstante, como la exclusión cultural de la clase obrera era una consecuencia de su nivel socioeconómico, la forma más eficaz de promover la integración nacional era la provisión de prestaciones materiales a través del Estado del bienestar. Por consiguiente, Marshall se centró en ampliar la ciudadanía mediante la inclusión de «derechos sociales» universales en la educación, la sanidad y los programas de seguridad social. Y está bastante claro que en diversos países estos derechos sociales sirvieron para promover la integración de la clase obrera en la cultura nacional.

Basándose en este ejemplo de la clase obrera inglesa, Marshall desarrolló una teoría sobre la función integradora de los derechos de ciudadanía. Creía que la igualdad de derechos de los ciudadanos ayudaría a promover la integración nacional de los grupos anteriormente excluidos, ya que estos derechos generarían «un inequívoco sentimiento de pertenencia a la comunidad basado en la lealtad a una civilización que es un patrimonio común».[7]

No obstante, ha quedado claro que la integración de la clase obrera no se puede llevar a este extremo de generalización. Existen muchas formas de exclusión cultural, que interactúan con la ciudadanía común de distintas formas (Barbalet, 1988, pág. 93). Concretamente, la teoría de la integra-

7. Marshall, 1965, págs. 101-102; véase Parry, 1991, pág. 167. En algunos lugares Marshall da a entender que los derechos de ciudadanía fomentan el sentimiento de comunidad, pero que también lo presuponen. Desde esta perspectiva, la concesión de los derechos comunes de ciudadanía podría no asegurar, por sí misma, la integración de aquellos grupos excluidos cuya identidad fuese totalmente ajena a la concepción de identidad nacional existente.

ción de Marshall no funciona necesariamente en el caso de los inmigrantes culturalmente distintos, ni en el de otros grupos que históricamente han sido excluidos de la plena participación en la cultura nacional, como los negros, las mujeres, las minorías religiosas, los gays y las lesbianas. Algunos miembros de estos grupos siguen sintiéndose excluidos de la «cultura común» aun cuando posean los derechos comunes de ciudadanía.

En cada uno de estos casos, los grupos no han sido excluidos de la plena participación por su estatus socioeconómico, sino por su identidad sociocultural. Naturalmente, a menudo los miembros de estos grupos también son objeto de privaciones materiales. Pero ésta no es la única causa de su exclusión cultural y, por consiguiente, proporcionarles prestaciones materiales no asegurará necesariamente su integración en una cultura común, ni tampoco desarrollará un sentimiento de lealtad compartida con una civilización común.

Al igual que la clase obrera (pero a diferencia de las minorías nacionales) estos grupos reivindican su inclusión en la cultura nacional dominante. Sin embargo, a diferencia de la clase obrera, los derechos diferenciados en función del grupo son necesarios si la comunidad los acepta y si experimenta el «inequívoco sentimiento de pertenencia basado en la lealtad a una civilización que es un patrimonio común» que para Marshall era la base de la ciudadanía. Los derechos comunes de ciudadanía, originariamente definidos por y para hombres blancos, sanos y cristianos, no pueden acomodar las necesidades específicas de estos grupos.[8] En cambio, una ciudadanía plenamente integradora debe tener en cuenta estas diferencias.

3. Autogobierno y separatismo

Así como los derechos poliétnicos y de representación pueden fomentar la integración social y la unidad política, los derechos de autogobierno representan un desafío más serio a la función integradora de la ciudadanía. Tanto los derechos de representación para los grupos desfavorecidos como los derechos poliétnicos para los inmigrantes dan por supuesta la comunidad política principal, y procuran una mayor integración en ella. Sin embargo, las reivindicaciones de autogobierno reflejan un deseo de debilitar los vínculos con esa comunidad política y, de hecho, cuestionan su propia autoridad y permanencia.

Vale la pena explorar este punto con mayor detenimiento. Cuando los grupos desfavorecidos solicitan la representación especial, por lo general no

8. Para una exposición de cómo la ciudadanía ha sido «construida a partir de los atributos, capacidades y actividades masculinas», de manera que ésta sólo puede ampliarse a las mujeres en calidad de «hombres menores», véase Pateman, 1988, págs. 252-253; James, 1992, págs. 52-55.

cuestionan la autoridad de la comunidad política principal, sino que, en palabras de John Rawls, consideran que los ciudadanos pertenecen «para siempre a un proyecto cooperativo», aunque los grupos oprimidos precisen derechos especiales temporales para alcanzar la plena participación en ese proyecto cooperativo. También la mayor parte de los derechos poliétnicos dan por supuesta la autoridad de los organismos políticos del conjunto de la sociedad. Asumen que los inmigrantes trabajarán dentro de las instituciones económicas y políticas generales, si bien tales instituciones deben adaptarse para reflejar la creciente diversidad cultural de la población a la que sirven.

En el caso de los derechos de autogobierno, la existencia de la comunidad política principal está más condicionada. Las minorías nacionales afirman ser «pueblos» distintos, con pleno derecho al autogobierno. Y aunque pertenezcan a un país mayor, no por ello renuncian a su derecho de autogobierno primigenio, sino que más bien se trata de transferir *algunos aspectos* de sus competencias de autogobierno a los estamentos políticos generales, a condición de conservar otros poderes para sí.

A menudo esta condición se recoge en tratados u otras disposiciones federales, ya que las minorías nacionales quieren asegurar y proteger sus competencias de autogobierno de manera permanente. En este sentido, la autoridad de la comunidad política principal es una autoridad secundaria. En países constituidos por la federación de dos o más naciones, la autoridad del gobierno central está limitada a las competencias que cada nación constituyente acordó transferirle. Estos grupos nacionales consideran que tienen derecho a recuperar estas competencias, así como a retirarse de la federación, en el caso de que se sientan amenazados por el grueso de la comunidad.

En otras palabras, la reivindicación básica que subyace a los derechos de autogobierno no es simplemente que algunos grupos estén en situación de desventaja dentro de la comunidad política (derechos de representación), o que la comunidad política es culturalmente diversa (derechos poliétnicos). Lo que se reivindica es que hay más de una comunidad política, y que la autoridad del Estado en su conjunto no debe prevalecer sobre la autoridad de las comunidades nacionales que lo constituyen. Si la democracia es el gobierno «del pueblo», las minorías nacionales afirman que hay más de un pueblo, cada uno de los cuales tiene derecho a gobernarse por sí mismo.

Por consiguiente, los derechos de autogobierno son el caso más claro y completo de ciudadanía diferenciada, puesto que divide a las personas en dos «pueblos» separados, cada uno de los cuales tiene sus propios derechos históricos, sus territorios y sus competencias de autogobierno y, por consiguiente, su propia comunidad política. Cada uno de estos pueblos puede

considerar que su propia comunidad política es la fundamental, y que el valor y la autoridad del conjunto de la federación son secundarias.[9]

Parece improbable que la concesión de derechos de autogobierno a una minoría nacional pueda tener una función integradora.[10] Si aceptamos que la ciudadanía es la pertenencia a una comunidad política, entonces hemos de aceptar también que los derechos de autogobierno originan necesariamente un tipo de ciudadanía dual, así como potenciales conflictos sobre cuál es la comunidad con la que los ciudadanos se sienten más identificados. Además, no parece que haya ninguna limitación natural a las reivindicaciones en favor de un mayor autogobierno. Si se concede una autonomía limitada, esto no hará más que estimular las ambiciones de los dirigentes nacionalistas, que sólo se verán satisfechas cuando consigan su propio Estado-nación.

Por esta razón los Estados democráticos multinacionales que reconocen los derechos de autogobierno son, aparentemente, inestables. En el mejor de los casos parece haber un *modus vivendi* entre comunidades separadas, sin ninguna vinculación intrínseca que haga que los miembros de un grupo nacional se sacrifiquen por el otro. Sin embargo, como he señalado antes, la justicia liberal requiere este sentimiento de finalidad común y de solidaridad mutua en el seno del país.

Por consiguiente, podría parecer tentador ignorar las demandas de las minorías nacionales, así como evitar que la Constitución hiciese referencia alguna a estos grupos, insistiendo en que la ciudadanía es una identidad común que todos los individuos comparten, independientemente del grupo al que pertenezcan. Esto es lo que se acostumbra a describir como la estrategia estadounidense en materia de pluralismo cultural.

Pero, en realidad, en los Estados Unidos sólo se ha aplicado esta estrategia en el contexto de integrar a los inmigrantes voluntarios y a los esclavos involuntarios, que llegaron al país individualmente o con sus familias.

9. Como se expuso en el capítulo 2, esta comunidad política puede estar directa o indirectamente controlada por la minoría nacional, dependiendo de cómo estén trazadas sus fronteras. Indirectamente, los portorriqueños, los inuit y los quebequeses constituyen comunidades políticas, ya que son mayoría en una de las unidades territoriales del sistema federal. Sin embargo, la mayoría de las tribus/bandas indias forman directamente una comunidad política, vinculada al sistema de las reservas indias.

10. Éste es el caso de la mayoría de reivindicaciones basadas en los derechos de autogobierno. Pero uno de los aspectos concretos del autogobierno —la representación garantizada a nivel federal o intergubernamental— tiene claramente una función integradora. La existencia de esta representación de grupo reduce la amenaza que representa el autogobierno, puesto que conecta a la comunidad autogobernada con el resto de la federación. Es una forma de conexión permanente, a la que se puede recurrir cuando se debilitan otras conexiones. En mi opinión, éste es el caso de la representación de Quebec en el Tribunal Supremo, así como de las propuestas de representación de los aborígenes en el Senado.

En términos generales, cuando se ha tratado de incorporar a grupos históricamente autogobernados —como los indios, los esquimales de Alaska, los portorriqueños y los nativos hawaianos, cuya patria se ha convertido en parte integrante del conjunto de la comunidad— la estrategia empleada ha sido bastante diferente. A la mayor parte de estas minorías nacionales se les ha concedido algún nivel de autogobierno dentro de la federación estadounidense. Y cuando se ha aplicado la estrategia de la ciudadanía común a las minorías nacionales se ha cosechado un estrepitoso fracaso. Por ejemplo, la política de presionar a las tribus indias aborígenes para que renunciasen a su estatus político específico, conocida como la «política de término», tuvo unas consecuencias desastrosas y fue abandonada en la década de los cincuenta.

De hecho, pocos son los Estados democráticos multinacionales que se atienen estrictamente a la estrategia de la «ciudadanía común». Ello no resulta sorprendente, porque rechazar las reivindicaciones de autogobierno no hará más que agravar la alienación entre las minorías nacionales y aumentar el deseo de secesión. Como vimos en el capítulo 6, lo que en un Estado multinacional se denomina «ciudadanía común» en la práctica implica apoyar la cultura de la nación mayoritaria; por ejemplo, su lengua se convierte en la lengua oficial de las escuelas, de los tribunales y de los poderes legislativos, y sus festividades acaban siendo las festividades públicas. Además, un régimen de ciudadanía común significa que la minoría no tiene mecanismos para limitar su vulnerabilidad ante las decisiones económicas y políticas de la mayoría, puesto que las fronteras y las competencias de las unidades políticas internas se adaptan a la conveniencia administrativa de la mayoría, no a los derechos de autogobierno de la minoría.

Por tanto, no es sorprendente que las minorías nacionales se hayan resistido a los intentos de imponerles una ciudadanía común. Rawls considera que esta ciudadanía común fomenta las virtudes políticas de «razonabilidad y sentido de la equidad, espíritu de compromiso y buena disposición para hacer concesiones mutuas» (Rawls, 1987, pág. 21). Pero la imposición de una ciudadanía común en los Estados multinacionales puede, en la práctica, amenazar estas virtudes.

En el imperio otomano, por ejemplo, el compromiso entre los grupos se aseguraba tradicionalmente mediante el sistema de autogobierno para cada uno de los *millet*, limitando así las interferencias mutuas (véase capítulo 8, apartado 1). Sin embargo, a mediados del siglo XVIII los otomanos desposeyeron a los *millet* de la mayor parte de sus competencias de autogobierno, e intentaron fomentar una ciudadanía común que trascendiese las fronteras religiosas y étnicas, de manera que los derechos políticos y la identidad de cada individuo se basasen en una relación común con el Estado otomano, en lugar de en su pertenencia a un determinado *millet*. El re-

sultado, como señala Karpat, fue desastroso, ya que tan pronto terminó el estatus de autogobierno de los *millet*,

> la posición relativa de los grupos étnicos y religiosos en el imperio otomano con respecto a la de los demás empezó a decidirse en función de su fuerza numérica. Por consiguiente, se transformaron en minorías y mayorías. Era obvio que más pronto o más tarde los criterios de la mayoría prevalecerían y que sus características y aspiraciones culturales acabarían por configurar los rasgos distintivos del propio gobierno (Karpat, 1982, pág. 163).

Cuando se concedió la ciudadanía a los pueblos indígenas de Norteamérica (muchas veces contra su voluntad) se produjo un proceso similar, y se convirtieron en una minoría numérica dentro del conjunto de la ciudadanía y no en un pueblo separado y autogobernado. Rawls considera que para conjurar el peligro de que las mayorías traten injustamente a las minorías se precisa un fuerte sentimiento de ciudadanía común. Sin embargo, en un Estado multinacional esta ciudadanía común, al transformar los grupos autogobernados en mayorías y minorías numéricas, no sólo no ayuda a conjurar este peligro, sino que más bien contribuye a crearlo.

Dada esta dinámica, imponer la ciudadanía común a las minorías que se consideran naciones o pueblos distintos probablemente aumentará los conflictos del Estado multinacional. En este caso, ¿debería el Estado intentar modificar esta conciencia nacional, para reducir o eliminar el deseo de la minoría de constituir una sociedad nacional distinta? Ésta es la opción que defiende David Miller, quien sostiene que no deberíamos «considerar las identidades culturales como algo dado, ni tampoco como algo creado con independencia del sistema político» sino que, por el contrario, debería haber «una percepción más acusada de la maleabilidad de tales identidades; es decir, de la medida en que éstas se pueden crear o modificar conscientemente». Puesto que «las subculturas amenazan con debilitar el sentimiento de identidad común» necesario para un generoso Estado del bienestar, el Estado debería promover «una identidad ciudadana común más fuerte que sus identidades separadas como miembros de grupos étnicos o de otros grupos sectoriales» (Miller, 1989, págs. 237, 279, 286-287).

Sin embargo, la historia reciente indica que *hasta cierto punto* las identidades nacionales se deben considerar como algo dado. El carácter de una identidad nacional puede experimentar un cambio espectacular, como demuestra la Revolución Tranquila de Quebec. Y también entre las comunidades indígenas se han producido recientemente otros cambios igualmente espectaculares. Pero la identidad misma —el sentimiento de ser una cultura nacional— es mucho más estable. En algunas épocas los gobiernos de Canadá y de los Estados Unidos emplearon todos los medios a su disposición para destruir el sentimiento de identidad separada existente entre sus

minorías nacionales, desde los internados para los niños indios y las prohibiciones de las costumbres tribales, hasta la prohibición de las escuelas de habla francesa o española. Pero a pesar de los siglos de discriminación legal, de prejuicios sociales o de la más absoluta indiferencia, estas minorías nacionales conservaron su sentimiento de tener una identidad nacional. Tampoco tuvieron mucho éxito los esfuerzos de los gobiernos europeos para eliminar la lengua y la identidades nacionales de los kurdos, de los vascos o de otras minorías nacionales. Y también fueron vanos los esfuerzos de los regímenes comunistas para erradicar las lealtades nacionales. Pese a su monopolio absoluto de la enseñanza y los medios de comunicación, los regímenes comunistas fueron incapaces de lograr que croatas, eslovacos y ucranianos se considerasen «yugoslavos», «checoslovacos» o «soviéticos». Los intentos de fomentar «panmovimientos» que superarían las identidades nacionales —como por ejemplo los intentos de crear Estados paneslavos o panárabes— han demostrado también su práctica inutilidad (Fishman, 1989, pág. 147).

Ya no es posible, si es que alguna vez lo fue, eliminar el sentimiento de identidad distinta que subyace al deseo de estos grupos de formar sus propias sociedades nacionales. En todo caso, estos intentos de subordinar estas identidades separadas a una identidad común fueron perjudiciales, puesto que las minorías los percibieron como una amenaza a su propia existencia y, por consiguiente, desencadenaron una indiferencia y un resentimiento aún mayores (Whitaker, 1992, págs. 152-153; Taylor, 1992*a*, pág. 64).

En la bibliografía reciente se ha hablado mucho de la construcción social de la identidad nacional, y de la «invención de la tradición» (Hobsbawm, 1990). Y naturalmente gran parte de la mitología que acompaña a las identidades nacionales es justamente eso, un mito. Pero es importante que no confundamos los héroes, la historia, o las características actuales de una identidad nacional, con la identidad nacional en sí misma que hay detrás de todo ello, ya que las primeras son mucho más maleables que la segunda. De hecho, como expuse en el capítulo 5, durante los últimos cien años, pocos —de haber alguno— han sido los grupos nacionales que se han asimilado voluntariamente, pese a los importantes incentivos económicos que se les han ofrecido y pese a las presiones legales que a menudo se han ejercido sobre ellos. En palabras de Anthony Smith, «comoquiera y cuando quiera que se forje una identidad, una vez asentada, es inmensamente difícil, si no imposible (a no ser que se recurra al genocidio total) erradicarla» (A. Smith, 1993, pág. 131; véase Connor, 1972, págs. 350-351).

Dado que las aspiraciones al autogobierno son algo permanente, no tenemos otra opción que intentar acomodarlas. Rechazarlas en nombre de una ciudadanía común no hará más que fomentar la alienación y los movimientos secesionistas. De hecho, algunos estudios recientes sobre los conflictos étnico-nacionalistas en todo el mundo demuestran claramente que

los acuerdos de autogobierno disminuyen las probabilidades de que se produzcan conflictos violentos, mientras que el rechazo o la rescisión de los derechos de autogobierno aumentará, con toda probabilidad, la virulencia del conflicto (Gurr, 1993; Hannum, 1990; Horowitz, 1985).

Sin embargo, como he señalado antes, aceptar las demandas de autogobierno puede alentar el deseo de una mayor autonomía, e incluso de independencia. Proporcionar la autonomía local reduce la probabilidad de conflictos violentos, si bien los acuerdos resultantes de dicha autonomía raramente son un ejemplo de cooperación armoniosa entre grupos nacionales. A menudo se convierten en «meros tratados de cooperación», en los que los grupos en litigio «acuerdan cooperar únicamente en un conjunto limitado de aspectos, si es que tal cooperación es posible» (Ordeshook, 1993, pág. 223). El sentimiento de solidaridad necesario para fomentar el bien común y de abordar cuestiones urgentes de justicia se desvanece. Esto es lo que parece estar sucediendo, cada vez más, en Bélgica y Canadá.

Parecemos atrapados en un nudo gordiano y, dada esta dinámica, algunos expertos llegan a la conclusión de que la única solución al problema de los Estados multinacionales es la secesión. Según Miller, donde las identidades nacionales «son ya tan fuertes que lo que realmente tenemos son dos nacionalidades separadas viviendo una al lado de otra», «a la larga es probable que la mejor solución sea la secesión de una de las comunidades» (Miller, 1989, pág. 288). De forma similar, Walzer argumenta que «si la comunidad está tan radicalmente dividida que la ciudadanía única es imposible, entonces también deben dividirse los territorios» (Walzer, 1983*a*, pág. 62).

Volvemos a encontrarnos con el argumento de John Stuart Mill según el cual una democracia liberal estable debe ser un Estado-nación, con una cultura nacional única (véase cap. 4, apartado 1). Si las minorías nacionales no están dispuestas a asimilarse, deben separarse y crear su propio Estado.

Quizá deberíamos ser más proclives a considerar la secesión. Tendemos a dar por supuesto que la secesión es una catástrofe política y moral, pero supongo que en la actualidad pocas personas condenarían a Noruega por separarse de Suecia en 1905. En el caso noruego, el proceso de secesión fue (relativamente) pacífico, y el resultado obtenido fueron dos democracias liberales saludables donde antes había una. Hay muchas razones para pensar que cualquier futura secesión de Quebec del resto de Canadá sería similar. Es difícil ver por qué los liberales deberían oponerse automáticamente a estas secesiones pacíficas y liberales.[11] Después de todo, el liberalismo está

11. Para un estudio exhaustivo de las cuestiones morales que plantea la secesión, véase Buchanan, 1991. La desmembración de Checoslovaquia también fue pacífica, aunque es demasiado pronto para decir hasta qué punto serán saludables las democracias resultantes.

fundamentalmente comprometido con la libertad y el bienestar de los individuos, no con el destino de los Estados, y la secesión no tiene por qué perjudicar los derechos individuales.

Sin embargo, la secesión no siempre es posible o deseable. Algunas minorías nacionales, especialmente los pueblos indígenas, tendrían problemas para construir Estados independientes viables. En otros casos, reivindicaciones antagónicas sobre las tierras y los recursos podrían hacer que la secesión pacífica fuese prácticamente imposible. En general, en el mundo hay más naciones que Estados posibles, y es necesario encontrar alguna vía para mantener la unidad de los Estados multinacionales.

4. Las bases de la unidad social en un Estado multinacional

¿Cuáles son entonces las posibles fuentes de unidad en un Estado multinacional que afirma, en lugar de negar, sus diferencias nacionales? No tengo una respuesta clara a esta cuestión y, en realidad, dudo que existan respuestas obvias y sencillas a la misma.

Hay notables ejemplos de Estados multinacionales estables, como Suiza, que demuestran que no hay necesariamente una razón por la cual los miembros de una minoría nacional no puedan tener una acusada conciencia nacional y un fuerte sentimiento de patriotismo y de compromiso con el gobierno común (Sigler, 1983, págs. 188-192). Como señalé en el capítulo 2, este sentimiento de patriotismo es tan acentuado que, en cierto sentido, los suizos son un «pueblo» único a la vez que constituyen una federación de pueblos.

Pero también hay multitud de ejemplos de países donde la institucionalización de las identidades y los derechos nacionales no ha impedido la lucha civil (por ejemplo, Líbano y Yugoslavia). Además, algunos Estados multinacionales cuya estabilidad a largo plazo se daba por sentada —como, por ejemplo, Bélgica— parece ahora más precaria.

¿Cuáles son entonces las condiciones que ayudan a estabilizar los Estados multinacionales? Éste es un tema que no se ha discutido suficientemente. Hasta la fecha, los defensores del autogobierno nacional se han preocupado más de argumentar que la asimilación no es una fuente viable de unidad, que de explicar cuál es el mecanismo que debería ocupar su lugar.

Una respuesta posible es que la unidad social depende de los «valores compartidos». Obviamente los ciudadanos de cualquier democracia mo-

---

En la antigua Checoslovaquia existe un alto grado de violencia potencial, no ya entre checos y eslovacos, sino entre eslovacos y húngaros, a causa de la minoría húngara en Eslovaquia. Como señalé en el cap. 4, la violencia potencial tiene mucho que ver con la existencia de minorías irredentistas.

derna no comparten unas concepciones específicas sobre la vida buena, pero pueden compartir determinados valores políticos. Por ejemplo, una comisión gubernamental canadiense elaboró una lista de siete valores de este tipo que los canadienses compartían: (1) la creencia en la igualdad y la equidad; (2) la creencia en las consultas y el diálogo; (3) la importancia de la acomodación y la tolerancia; (4) el apoyo a la diversidad; (5) la compasión y la generosidad; (6) el aprecio por el entorno natural; (7) el compromiso con la libertad, la paz y el cambio no violento (Citizen's Forum, 1991, págs. 34-44). La esperanza es que si se centra la atención en estos valores compartidos, ello proporcionará las bases de la unidad social en Canadá.

Esta misma idea también se encuentra, expuesta en términos filosóficos, en muchos pensadores liberales actuales. Por ejemplo, Rawls afirma que lo que une a las sociedades modernas es una concepción de justicia compartida. Según Rawls, «aunque una sociedad bien ordenada es diversa y pluralista... el acuerdo público en cuestiones de justicia política y social mantiene los lazos de la amistad pública y asegura los vínculos de asociación» (Rawls, 1980, pág. 540).

Es cierto que a menudo en los Estados multinacionales existen valores compartidos y que incluso se comparte una concepción liberal de justicia. Sin embargo, no está claro que estos valores, por sí mismos, sean una razón que haga que dos o más grupos nacionales permanezcan unidos en un país. Por ejemplo, puede haber (y probablemente la haya) una notable convergencia de valores entre los ciudadanos de Noruega y los de Suecia, pero, ¿acaso esto es una razón para que se vuelvan a unir? No lo creo así. El hecho de que compartan los mismos valores no explica, por sí mismo, si es mejor que en esa parte del mundo haya un Estado o dos.

De forma similar, como se expuso en el capítulo 5, durante los últimos treinta años se ha producido una notable convergencia de valores entre los canadienses de habla inglesa y los de habla francesa (Dion, 1992, pág. 99; 1991, pág. 301; Taylor, 1991, pág. 54). Si el enfoque de los valores compartidos fuese correcto, durante ese período hubiésemos presenciado una disminución del apoyo a la secesión de Quebec, pero en realidad el sentimiento nacionalista ha experimentado un notable ascenso. Una vez más podemos comprobar que el hecho de que los anglófonos y los francófonos canadienses compartan los mismos principios de justicia no es una razón poderosa para mantener la unidad, puesto que los quebequeses consideran, acertadamente, que su propio Estado nacional podría respetar los mismos principios. Y lo mismo puede decirse de la comunidad flamenca en Bélgica.

En realidad, esto refleja una tendencia muy generalizada. En todo el mundo occidental se ha producido una convergencia de valores políticos

entre las naciones mayoritarias y las minorías nacionales. A juzgar por sus valores políticos, probablemente los daneses, los alemanes, los franceses y los británicos nunca han sido tan parecidos como ahora. Pero esto no ha ejercido ningún impacto apreciable en el deseo de estas naciones mayoritarias de conservar su independencia nacional. ¿Por qué entonces debería disminuir el deseo de autogobernarse de las minorías nacionales?

Todo ello indica que los valores compartidos no bastan para la unidad social. El que dos grupos nacionales compartan los mismos valores o principios de justicia no les da necesariamente ninguna razón de peso para unirse (o para seguir unidos), ni para seguir siendo (o convertirse en) dos países separados. El ingrediente que falta parece ser la idea de *identidad compartida*. Que toda una comunidad política comparta una concepción de justicia no genera necesariamente una identidad compartida, por no hablar de una identidad cívica compartida que trascienda las identidades nacionales rivales.[12] Las personas deciden con quién quieren compartir un país preguntándose con quiénes se identifican y hacia quiénes profesan un sentimiento de solidaridad. Lo que mantiene la unidad de los estadounidenses, pese a la ausencia de valores comunes, es que comparten una identidad como estadounidenses. Por el contrario, lo que mantiene la separación entre suecos y noruegos, pese a la presencia de valores compartidos, es la falta de una identidad compartida.

¿De dónde procede esta identidad compartida? En los Estados-nación la respuesta es simple. La identidad compartida deriva de la historia, de la lengua y, tal vez, de la religión común. Pero éstas son precisamente las cosas que no se comparten en un Estado multinacional. Si observamos el caso de naciones fuertemente patrióticas pero culturalmente diversas, como Estados Unidos o Suiza, veremos que las bases de una identidad compartida parecen residir en el orgullo que sienten por determinados acontecimientos históricos (como, por ejemplo, la fundación de la República en el caso de los estadounidenses). Este orgullo compartido es una de las bases del fuerte sentimiento de identidad política existente en los Estados Unidos, que constantemente se refuerza en sus escritos sobre ciudadanía y en el currículum escolar.

Pero en muchos países multinacionales la historia no es una fuente de

12. En este punto mi argumento se inspira grandemente en un artículo inédito de mi colega Wayne Norman, titulado «The Ideology of Shared Values». Véase también Nickel, 1990, págs. 205-216. Para una discusión conexa, véase Paris, 1991, quien argumenta que, aun cuando exista un consenso en los principios políticos, éste representa una base demasiado «endeble» para la unidad social, ya que de la interpretación o la aplicación de estos vagos principios pueden derivarse graves conflictos. Paris sugiere que la unidad social se fundamenta en creencias compartidas sobre las virtudes «sólidas» apropiadas para prácticas muy específicas y localizadas.

orgullo compartido, sino de resentimientos y de divisiones entre los grupos nacionales. Los personajes y los acontecimientos que enorgullecen a la nación mayoritaria suelen generar un sentimiento de traición entre la minoría nacional.[13] Por otra parte, ampararse en la historia a menudo exige explicarla de manera selectiva e incluso manipuladora. Ernst Renan dijo una vez que la identidad nacional implica olvidar el pasado tanto como recordarlo. Construir un sentimiento de identidad común en un Estado multinacional probablemente requiere una remembranza del pasado aún más selectiva.[14]

No cabe duda de que los valores compartidos y una historia inspirada ayudan a conservar la solidaridad en un Estado multinacional, pero es dudoso que cualquiera de las dos sea suficiente, por sí misma, para conseguir este objetivo. Entonces, ¿cómo se puede construir una identidad común en un país que alberga dos o más comunidades que se consideran a sí mismas naciones autogobernadas? La gran asincronía histórica, cultural y de

13. Por ejemplo, sir John A. MacDonald es admirado por la mayoría de los canadienses ingleses, que lo consideran uno de los padres de la Confederación; sin embargo, los canadienses franceses lo detestan por su papel en la ejecución de Louis Riel. De forma similar, la mayoría de canadienses ingleses se enorgullecen de su papel en las guerras mundiales, aunque cada una de ellas desencadenó una crisis por la obligatoriedad del servicio militar que enfrentó a ingleses y franceses. De hecho, resulta sorprendente lo poco que las discusiones sobre la unidad social en Canadá apelan a la historia, si lo comparamos con las omnipresentes referencias a los Padres Fundadores y al espíritu de Filadelfia propias de las discusiones estadounidenses (por ejemplo, AASA, 1987, pág. 85; Glendon, 1991, pág. 12). Sobre el papel divisivo de la historia en los Estados multinacionales, véase Cairns, 1993, pág. 205; Brilmayer, 1992.

14. Esto plantea una importante cuestión sobre la naturaleza de la educación de la ciudadanía. Si los gobiernos desean generar una identidad compartida basándose en una historia compartida, tendrán que identificar la ciudadanía no sólo con la aceptación de los principios de justicia, sino también con un sentimiento de identidad emocional y afectivo, basado en la veneración de símbolos compartidos o de mitos históricos. Y, de hecho, muchos países incluyen una historia glorificada como parte de su educación ciudadana. Pero, ¿en qué punto la veneración de la historia se convierte en manipulación y, por consiguiente, en algo ilegítimo?

Por ejemplo, parece obvio que el sentimiento de orgullo y de identidad que los estadounidenses derivan de su historia se inculca, en parte, a través de una tergiversación deliberada de la misma. Como señala William Galston, «casi con toda certeza, una investigación histórica rigurosa justificaría complejas descripciones "revisionistas" de figuras clave de la historia estadounidense. Sin embargo, la educación cívica exige una historia más noble y moralizadora: un panteón de héroes que confieren legitimidad a las instituciones centrales y que se consideran dignos de emulación» (Galston, 1991, pág. 244). De forma similar, Andrew Oldenquist sostiene que la información sobre la historia estadounidense «debe enseñarse de manera que proporcione un fundamento para desarrollar orgullo y afecto», así como que los niños «no cobrarían afecto a nuestro país si se les enseñara que exterminamos a los indios, linchamos a los negros y masacramos a los vietnamitas» (citado en AASA, 1987, pág. 26).

situaciones políticas existente en los Estados multinacionales indica que cualquier respuesta generalizada a esta cuestión probablemente se exagere.[15]

A mi entender está claro que si existe una forma viable de promover un sentimiento de solidaridad y de finalidad común en un Estado multinacional, ésta deberá acomodar, y no subordinar, las identidades nacionales. Las personas de diferentes grupos nacionales únicamente compartirán una lealtad hacia el gobierno general si lo ven como el contexto en el que se alimenta su identidad nacional y no como el contexto que la subordina.[16]

Esto ya es bastante difícil en un país que únicamente alberga dos naciones (Bélgica). Y es mucho más complicado en países que no sólo son multinacionales, sino también poliétnicos, por lo que albergan muchos grupos nacionales e indígenas, a menudo de proporciones enormemente desiguales, así como inmigrantes de todas partes del mundo. En este caso, necesitamos lo que Charles Taylor denomina una teoría de la «diversidad profunda», puesto que no sólo debemos acomodar diversos grupos culturales, sino también las diversas formas en las que los miembros de estos grupos se vinculan al gobierno general (Taylor, 1991, pág. 75). Por ejemplo, una mujer de un grupo inmigrante en los Estados Unidos puede considerar que su estatus de ciudadanía se centra en los derechos individuales universales ga-

---

Esto plantea diversas cuestiones preocupantes. en primer lugar, este procedimiento de fomentar una identidad nacional puede socavar otro de los objetivos de la educación de la ciudadanía, a saber: el desarrollo de la capacidad de pensamiento independiente y crítico acerca de la sociedad y sus problemas (Norman, 1994). En segundo lugar, la versión expurgada de la historia que Galston y Oldenquist defienden es cada vez más, en sí misma causa de desunión. Una descripción histórica centrada en el «panteón de héroes», al tiempo que ignora el maltrato histórico dado a las mujeres, los negros, los indios y a otros sectores de la población, constituye esencialmente una descripción de la historia de los hombres blancos de clase alta. Y, además, es precisamente esa visión de la historia la que muchas minorías encuentran tan ofensiva. Se sienten insultadas por la manera en que sus luchas han sido relegadas a la invisibilidad en los libros de texto de las escuelas.

15. Los pensadores europeos se enfrentan a estos dilemas como si intentasen entender la naturaleza de la Comunidad Europea y la forma de ciudadanía que ésta requiere. Habermas argumenta que la unidad europea no puede basarse en las tradiciones, las culturas y las lenguas compartidas que caracterizan a los Estados-nación florecientes. En lugar de ello, la ciudadanía europea debería fundamentarse en un patriotismo constitucional «posnacional» basado en principios compartidos de justicia y democracia (Habermas, 1992; Berten, 1992; Ferry, 1992). Sin embargo, otros argumentan que los valores compartidos no son una base suficiente para la unidad, y que también se debe prestar atención a las cuestiones de identidad (Taylor, 1992*b*, págs. 61-65; A. Smith, 1993; Lenoble, 1992).

16. Como señaló Taylor en el caso canadiense, insistir en que para los quebequeses lo primero debería ser Canadá «no tiene sentido para los federalistas quebequeses... Pertenecemos a Canadá porque pertenecemos a Quebec. Si estas lealtades se polarizan hasta el punto en que uno de los dos ha de ocupar el primer lugar, entonces *nuestro* Canadá ya se ha perdido» (Taylor, 1991).

rantizados por la Constitución. Su identidad étnica, aun siendo importante en diversos aspectos, puede no afectar a su sentido de ciudadanía, o a su sentido de qué representa ser estadounidense (o canadiense o australiano). Los Estados Unidos, para ella, pueden ser un país de ciudadanos iguales que son tolerantes con las diferencias culturales de los demás.

Pero este modelo de pertenencia no sirve para acomodar a la minoría nacional portorriqueña o navajo. Ambas comunidades pertenecen a los Estados Unidos a través de su pertenencia a un grupo nacional que se ha federado con el resto del país. Según datos de una encuesta reciente, el 91 % de los habitantes de Puerto Rico se consideran, en primer lugar, portorriqueños y, en segundo lugar, estadounidenses (Rubinstein, 1993, pág. 88). Se consideran estadounidenses, pero sólo porque ello no implica abandonar su identidad anterior como pueblo específico de habla hispana, con su propia comunidad política separada. Para ellos, los Estados Unidos son una federación de pueblos —ingleses, españoles, indios— cada uno de los cuales tiene derecho a autogobernarse.

De forma similar, el modelo de pertenencia de los inmigrantes no servirá para acomodar a los francófonos y a los pueblos indígenas en Canadá, para quienes «la manera de ser canadienses (para aquellos que todavía quieren serlo) es a través de su pertenencia a uno de los elementos constitutivos de Canadá», como los quebequeses o los indios cree (Taylor, 1991, pág. 75). Para estos grupos, Canadá es una federación de grupos nacionales que respetan el derecho de los demás a ser una cultura societal distinta dentro de Canadá.

En los países que son poliétnicos y multinacionales a la vez, los grupos culturales no sólo son diversos, sino que tienen imágenes diversas del país en su conjunto. La gente no sólo pertenece a comunidades políticas separadas, sino que pertenece a ellas de diferentes maneras. Esto significa que los miembros de un Estado poliétnico y multinacional no sólo deben respetar la diversidad, sino que también deben respetar diversos enfoques sobre la diversidad. En palabras de Taylor, una inmigrante puede considerarse «portadora de derechos individuales en un mosaico multicultural», pero sin embargo deberá aceptar que un portorriqueño, un navajo o un quebequés «puedan pertenecer al país de una forma muy distinta... a través de su pertenencia a sus comunidades nacionales». Y, recíprocamente, los portorriqueños, navajos y quebequeses «deberán aceptar la perfecta legitimidad del "mosaico" de identidades». Este tipo de «diversidad profunda» es «la única forma» a partir de la cual se puede construir un Estado poliétnico y multicultural unido (Taylor, 1991, pág. 76).[17]

17. Aunque acomodar las diferencias poliétnicas y multinacionales complica la situación, no creo que la presencia de grupos inmigrantes altere sustancialmente la probabilidad de que un Estado multinacional pueda tratar sus diferencias nacionales de manera

¿Qué es lo que mantendría unido a un Estado multinacional de estas características? Taylor admite que ésta es una cuestión abierta, pero sugiere que para los ciudadanos podría ser «estimulante y motivo de orgullo» trabajar juntos para construir una sociedad basada en la diversidad profunda, y que por consiguiente estarían dispuestos a sacrificarse para mantener su unidad (Taylor, 1991, pág. 76). Pero esta respuesta parece rehuir la cuestión. ¿Por qué semejante tarea resultaría estimulante para los ciudadanos, y no tediosa, dadas las interminables negociaciones y complicaciones que conlleva?

Sin embargo, Taylor apunta en la dirección correcta. Una sociedad basada en la «diversidad profunda» es improbable que se mantenga unida a menos que los ciudadanos la valoren por sí misma, y quieran vivir en un país con diversas formas de pertenencia cultural y política. Y ni siquiera esto resulta suficiente en todos los casos. Por ejemplo, un Quebec soberano seguiría siendo un país culturalmente diverso, con inmigrantes procedentes de todo el mundo, con una comunidad anglófona históricamente asentada, y con diversos pueblos indígenas, como los cree, los mohawk y los inuit. La secesión raramente crea —si es que alguna vez lo hizo— Estados-nación homogéneos; simplemente reordena el modelo y el tamaño de los grupos. Por tanto, para que los ciudadanos quieran mantener unido un Estado, no sólo deben valorar la «diversidad profunda» en general, sino también los grupos étnicos y las culturas nacionales concretas con las que actualmente comparten el país.[18]

Naturalmente, el problema es que este tipo de adhesión es el producto de la solidaridad mutua, no una de las bases posibles de la misma. Si los ciudadanos ya poseen un acusado sentimiento de identidad hacia los otros grupos étnicos y nacionales del país, considerarán que la perspectiva de mantener su diversidad profunda es sugerente y estimulante. Pero un vago compromiso con el valor de la diversidad cultural, por sí mismo, puede no generar un acusado sentimiento de identificación con el país existente, o con los grupos concretos que cohabitan en él.

---

satisfactoria. El hecho de que en Canadá residan muchos más inmigrantes que en Bélgica o en Checoslovaquia no tiene mucho que ver, en mi opinión, con las probabilidad de que Quebec se independice. Por consiguiente, estoy en desacuerdo con Walzer, quien parece pensar que los Estados pueden considerarse a sí mismos como poliétnicos o como multinacionales, pero no ambas cosas a la vez (cap. 4, apartado 4). El reto fundamental al que se enfrentan los Estados a la hora de resolver la relación entre grupos nacionales, así como el planteamiento del mismo, son similares independientemente de que el índice de inmigración sea alto o bajo. A mi entender, el tipo de «diversidad profunda» que se deriva de sumar las diferencias poliétnicas a las diferencias nacionales no es la verdadera amenaza a la unidad social.

18. Como expuse en el cap. 6, apartado 3, no hay una conexión directa entre aceptar el valor de la diversidad en general y aceptar las reivindicaciones políticas de los grupos concretos que existen a nuestro alrededor.

Como antes expuse, algunos Estados multinacionales tienen este fuerte sentimiento de identificación mutua; obviamente éste es el caso de Suiza. Los canadienses también tienen un sentimiento de solidaridad razonablemente fuerte. Por ejemplo, aunque más de la mitad de los quebequeses conceden prioridad, en su identidad propia, a su estatus como ciudadanos de Quebec, si los comparamos con el menos del 30 % de quebequeses que conceden prioridad a la ciudadanía canadiense, vemos que, pese a todo, el 70 % de los quebequeses afirman que estarían dispuestos a hacer sacrificios personales que beneficiasen exclusivamente a los canadienses no pertenecientes a Quebec (*L'Actualité*, 1992). Esto ofrece un nivel de buena voluntad que no está presente en otros Estados multinacionales. Y centrarse en los valores compartidos, en la historia mítica, o en el entusiasmo por la diversidad profunda puede ayudar a mantener este nivel de solidaridad. Pero no está claro cómo otros Estados multinacionales podrían intentar crear un nivel de solidaridad semejante cuando éste todavía no existe. Si dos o más grupos nacionales simplemente no quieren vivir juntos, puede que sea imposible crear solidaridad a partir de cero (Miller, 1993, pág. 16, nota 14).

5. Conclusión

Algunos críticos consideran que el compromiso liberal con la ciudadanía común refleja una idea excesivamente legalista de ciudadanía que desatiende los aspectos sociales y culturales más amplios de la pertenencia. No obstante, la mayoría de pensadores liberales admiten que la ciudadanía no consiste simplemente en un estatus legal, definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino también en una identidad, en una expresión de la propia pertenencia a una comunidad política. Y es precisamente en nombre del fortalecimiento de una identidad cívica que muchos liberales sostienen el principio de ciudadanía común.

Es decir, que tras gran parte de la oposición liberal a los derechos de las minorías étnicas y nacionales existe una preocupación, totalmente práctica, por la estabilidad de los Estados liberales. Las democracias liberales precisan que los ciudadanos tengan un nivel razonablemente alto de moderación y de solidaridad mutua, y es justo preguntarse si la politización de las diferencias étnicas y nacionales es compatible con estas necesidades.

Con todo, creo que a menudo se han exagerado los temores a este respecto. Las reivindicaciones de derechos poliétnicos de los grupos inmigrantes y desfavorecidos son, fundamentalmente, demandas de inclusión para lograr la plena participación en el conjunto de la sociedad. Considerar que son una amenaza a la estabilidad o a la solidaridad es poco plausible, y a menudo refleja ignorancia e intolerancia hacia esos grupos.

Sin embargo, los derechos de autogobierno sí suponen una amenaza a

la unidad social. El sentimiento de ser una nación distinta dentro de un país mayor resulta potencialmente desestabilizador. Por otra parte, también resulta desestabilizador negar los derechos de autogobierno, ya que ello fomenta los resentimientos e incluso la secesión. Las preocupaciones por la unidad social seguirán existiendo comoquiera que respondamos a las reivindicaciones de autogobierno.

Por tanto, uno de los retos fundamentales a los que se enfrentan los pensadores liberales es identificar los elementos que cohesionan la unidad en un Estado democrático multinacional. A. V. Dicey, pensador inglés del siglo XIX, afirmó en cierta ocasión que para que una federación multinacional sea estable necesita que sus ciudadanos experimenten «un sentimiento muy peculiar», ya que «éstos deben desear la unión, y pueden no desear la unidad». Henri Bourassa expresó algo similar cuando afirmó que el «desarrollo especial» de la nación francocanadiense «debe producirse paralelamente al desarrollo de un patriotismo más general que nos unifique sin fundirnos» (Cook, 1969, pág. 149). Sin embargo, hasta el momento la teoría liberal no ha logrado esclarecer la naturaleza de este «sentimiento peculiar».

Capítulo 10

CONCLUSIÓN

El final del siglo XX se ha descrito como «la era de la migración» porque cantidades ingentes de personas atraviesan las fronteras, haciendo que prácticamente todos los países sean más y más poliétnicos. También se ha descrito como «la era del nacionalismo», ya que en todo el mundo es cada vez mayor el número de grupos que se movilizan y afirman su identidad. A consecuencia de todo ello, en muchos países las normas establecidas de la vida política se ven cuestionadas por una nueva «política de la diferencia cultural». De hecho, con el final de la guerra fría, las reivindicaciones de los grupos étnicos y nacionales han pasado al primer plano de la vida política, tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional.[1]

Para muchas personas esta nueva «política de la diferencia» representa una amenaza a la democracia liberal. En este libro he presentado una perspectiva más optimista y he intentado demostrar que muchas (aunque no todas) las reivindicaciones de los grupos étnicos y nacionales son consistentes con los principios liberales de libertad individual y justicia social. No quiero decir con ello que estas cuestiones se puedan «resolver» de una manera definitiva; lo que está en juego es demasiado complicado para ello. Pero se pueden «gestionar», de manera pacífica y justa, si damos por supuesto que existe un cierto grado de buena voluntad.[2]

Naturalmente, en varias partes del mundo los grupos no están motivados por la justicia, sino por el odio y la intolerancia, por lo que no tienen ningún interés en tratar a los demás con buena voluntad. En esas circunstancias, la probabilidad de que los grupos étnicos y nacionales abusen de sus derechos y de sus poderes es muy elevada. Yugoslavia y Ruanda sólo son los ejemplos más recientes de las injusticias cometidas en nombre de las diferencias étnicas y nacionales, injusticias que van desde la segregación racial y los *pogrom* religiosos hasta la limpieza étnica y el genocidio.

Dados estos abusos potenciales, muchas personas sienten una fuerte tentación de dejar a un lado la cuestión de los derechos de las minorías. ¿Por

1. Sobre la era de la migración, véase Castles y Miller, 1993; sobre la era del nacionalismo, véase Pfaff, 1993; Ignatieff, 1993. Sobre la «política de la diferencia cultural», véase I. Young, 1990; West, 1990; Minow, 1990*a*.

2. Para la distinción entre eliminar y gestionar el conflicto étnico y nacional, véase McGarry y O'Leary, 1994.

qué, se preguntan, no nos limitamos simplemente a «tratar a las personas como individuos», con independencia de su identidad étnica o nacional? ¿Por qué no podemos centrarnos en las cosas que compartimos como seres humanos, en lugar de centrarnos en aquello que nos distingue? Imagino que en algún momento muchos de nosotros hemos experimentado una reacción similar mientras nos ocupábamos de la nueva y complicada «política de la diferencia».

Sin embargo, esta respuesta es errónea. El problema no es que esta política sea demasiado «individualista». En muchas partes del mundo, una saludable dosis de individualismo proporcionaría un merecido descanso a los conflictos originados por cuestiones de grupo. El problema consiste más bien en que la respuesta es sencillamente incoherente. Como he intentado demostrar a lo largo de este libro, la vida política tiene una ineludible dimensión nacional, tanto en lo concerniente al trazado de las fronteras y a la distribución de poderes, como a las decisiones sobre la lengua de las escuelas, los tribunales y las burocracias, o en la elección de las festividades públicas. Además, estos aspectos ineludibles de la vida política resultan altamente ventajosos para los miembros de las naciones mayoritarias.

Hemos de ser conscientes de estos aspectos y de la forma en que pueden alienar y perjudicar a otros, para estar así en condiciones de tomar medidas para evitar cualquier injusticia. Estas medidas pueden incluir los derechos poliétnicos y de representación para acomodar a los grupos étnicos y a otros grupos desfavorecidos dentro de cada grupo nacional, así como los derechos de autogobierno para permitir que sea posible la autonomía de las minorías nacionales junto a la de la nación mayoritaria. Sin tales medidas, hablar de «tratar a las personas como individuos» no es más que una manera de tapar las injusticias étnicas y nacionales.

Resulta igualmente importante subrayar los límites de estos derechos. Concretamente, he argumentado que estos derechos deben respetar dos constricciones: a) los derechos de las minorías no deberían permitir que un grupo dominase a otros grupos; y b) tampoco deberían permitir que un grupo oprimiese a sus propios miembros. En otras palabras, los liberales deberían intentar asegurar que existe igualdad *entre* los grupos, así como libertad e igualdad *dentro de* los grupos. Dentro de estos límites, los derechos de las minorías pueden jugar un valioso papel dentro de una teoría de la justicia liberal en sentido amplio. De hecho, el liberalismo los ha de tener en cuenta si no quiere verse condenado al ostracismo en muchas partes del mundo.

Allá donde tradicionalmente nació la teoría liberal —Inglaterra, Francia y los Estados Unidos—, los derechos de las minorías nacionales han sido ignorados, o bien tratados como meras curiosidades o anomalías, algo especialmente aplicable a las reivindicaciones de los pueblos indígenas. No obstante, cada vez está más claro que los derechos de las minorías son fun-

damentales para el futuro de la tradición liberal en todo el mundo. En muchos países —incluyendo las incipientes democracias de la Europa Oriental, África y Asia— el estatus de las minorías nacionales y de los pueblos indígenas es, probablemente, la cuestión más candente.

Las gentes de esos países buscan en las obras de los liberales occidentales una guía que les indique los principios del constitucionalismo liberal en un Estado multinacional. Pero sobre esta cuestión la tradición liberal únicamente ofrece consejos confusos y contradictorios. El pensamiento liberal acerca de los derechos de las minorías ha pecado demasiado a menudo de supuestos etnocéntricos, de generalizaciones excesivas de casos particulares, o bien de mezclar la estrategia política contingente con el refuerzo de un principio moral. Todo ello se refleja claramente en la amplia gama de políticas adoptadas históricamente por los Estados liberales con respecto a los grupos étnicos y nacionales, políticas que van desde la asimilación obligada hasta la segregación forzosa, desde la conquista y la colonización hasta el federalismo y el autogobierno.

De ello se han derivado a menudo graves injusticias contra las minorías étnicas y nacionales en muchas democracias occidentales. Pero el fracaso a la hora de desarrollar un enfoque consistente y basado en los principios de los derechos de las minorías puede conllevar costes aún mayores en las nuevas democracias emergentes. En la actualidad, el destino de los grupos étnicos y nacionales de todo el mundo está en manos de nacionalistas xenófobos, de extremistas religiosos y de dictadores militares. Para que el liberalismo tenga alguna opción de implantarse en esos países, habrá de abordar explícitamente las necesidades y aspiraciones de las minorías étnicas y nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ASA (1987), véase American Association of School Administrators.

brams, Kathryn (1988), «"Raising Politics up": Minority Political Participation and Section 2 of the Voting Rights Act», *New York University Law Review*, 63/3: págs. 449-531.

bu-Laban, Yasmeen, y Stasiulus, Daiva (1992), «Ethnic Pluralism under Siege: Popular and Partisan Opposition to Multiculturalism», *Canadian Public Policy*, 18/4: págs. 365-386.

ckerman, Bruce (1980), *Social Justice in the Liberal State* (Yale University Press, New Haven, Conn.).

– (1992), *The Future of Liberal Revolution* (Yale University Press, New Haven, Conn.).

cton, Lord (1922), «Nationalism», en J. Figgis y R. Laurence (edición a cargo de), *The History of Freedom and Other Essays* (Macmillan, Londres), págs. 270-300.

dam, Heribert (1979), «The Failure of Political Liberalism», en H. Adam y H. Giliomee (edición a cargo de), *Ethnic Power Mobilized: Can South Africa Change?* (Yale University Press, New Haven, Conn.), págs. 258-285.

ddis, Adeno (1991), «Individualism, Communitarianism and the Rights of Ethnic Minorities», *Notre Dame Law Review*, 67/3: págs. 615-676.

hmed, Aftab (1993), «Ethnicity and Insurgency in the Chittagong Hill Tracts Region: A Study of the Crisis of Political Integration in Bangladesh», *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, 31/3: págs. 32-66.

jzenstat, Janet (1984), «Liberalism and Assimilation: Lord Durham Revisited», en S. Brooks (edición a cargo de), *Political Thought in Canada: Contemporary Perspectives* (Irwin, Toronto), págs. 239-257.

– (1988), *The Political Thought of Lord Durham* (McGill-Queen's University Press, Kingston).

leinikoff, Alexander (1994), «Puerto Rico and the Constitution: Conundrums and Prospects», *Constitutional Commentary*, 11: págs. 15-43.

merican Association of School Administrators (1987), *Citizenship: Goal of Education* (AASA Publications, Arlington, Va.).

nderson, Benedict (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (New Left Books, Londres).

sch, Michael (1984), *Home and Native Land: Aboriginal Rights and the Canadian Constitution* (Methuen, Toronto).

– (1990), «Consociation and the Resolution of Aboriginal Political Rights», *Culture*, 10/1: págs. 93-102.